

# 権力分立の諸形態と議院内閣制

杉原泰雄

## 一 序 論

### 二 権力分立の諸形態

(一) 行政府優位型

(二) 立法府優位型

(三) 厳格分立型

(四) 両府均衡型

### 三 議院内閣制の諸要素

## 一 序 論

国家権力は、一機関に集中すると濫用され易い。アンシアン・レジームにおける権力の濫用を経験することによって、近代市民国家は、諸々の濫用阻止の制度を硬性憲法に規定するに至った。権力分立制度は、そのうちの最も重要

権力分立の諸形態と議院内閣制

なものの一つである。それは、国家権力を性質に応じて立法・司法・行政の三権力に分割し、これを異なった機関に分属する制度であるが、その意図するところは、権力の集中を阻止することによって、国民の権利・自由を擁護することにある。近代市民憲法においては、基本権の保障と共にその不可欠の部分を構成している。<sup>(1)</sup>

近代市民憲法における権力の分立制度の理論的基礎は、ロックとモンテスキュー——殊に後者——によって与えられているが、<sup>(2)</sup>権力分立の現実形態は必ずしも一定しておらず、時代により国によって可成り異なっている。つまり、一定の歴史状況の下において市民国家が何を実現しようとしているかによって、権力分立の現実形態は可成りの差異を示しているのである。立法府と行政府の關係に着目して権力分立の現実形態をみるならば、それは、行政府が立法府に対して優位する行政府優位型、立法府が行政府に対して優位する立法府優位型、立法・行政兩府が相互に独立・不干渉の立場を保っている嚴格分立型、立法・行政兩府の間に均衡關係を介在させる兩府均衡型の四類型に大別される。<sup>(3)</sup>

この小論においては、まず右の各類型の基本構造を検討し、次に兩府均衡型と呼ばれる議院内閣制の基本構造を検討するが、その主眼点は、他の類型との比較の中で議院内閣制の基本構造を明らかにし、その制度的機能を描くことにある。議院内閣制が権力分立制の一態様であり、立法・行政兩府關係の一類型であること、したがって議院内閣制という概念がその意味で相対的な概念であることを考慮するならば、議院内閣制の基本構造やその制度的機能は他の類型ないし体制との比較の中でしか説明されない筈だからである。既に先人によって論じ盡されているかみえるこの問題を敢えて取り上げた基礎には、議院内閣制についての支配的な定義が余りにも包括的で、議院内閣制と呼

ばれる体制の実体やその制度的機能を明らかにすることができなくなっているという事実がある。

(1) 殆どすべての市民憲法が権力分立を規定しているが、たとえばフランスの一七八九年権利宣言第一六条は、「権力の保障が確保されず、権力の分立も確定していないすべての社会は、憲法を有しない」と規定している。

(2) ロックの権力分立論は、「市民政治第二論」(The Second Treatise of Civil Government) 第十一章以下において展開されているが、そこで論じられていたのは三権分立論ではなく、立法権・執行権の二権分立論であった。立法とは、自然法に対する服従を条件としつつ、国家権力が社会と社会の成員のためにどのように使用されるべきかを一般的法規として定立する作用であり、執行とは、確定された一般的法規を具体化する行政と司法の作用である。このような二権力分立の根拠は、彼においては、(i)法律の制定とその執行との間には短期的・一時的な作用と永続的作用との差異があり、前書には常設の機関が不可欠とされないが、後者にはこれが不可欠とされることと、(ii)両権力を同一機関に帰属させるならば、権力者は、自己の制定し法律に服従することを免れ、立法・執行の両面において法律を私的利益に従属させ、ひいては社会および政治の目的にも違反する恐れがあること、に求められている。ロックの権力分立論は、その精神においては近代性を十分に持ち合せていたが、その制度においては二権分立論であったから、直接、近代市民憲法における権力分立制——三権分立制——のプロトタイプを提供するものではなかった。これを提供したのはモンテスキューである。

モンテスキューの権力分立論は、「イギリス憲法について」(De la Constitution d'Angleterre)と題した「法の精神」第一一篇第六章において展開されているが、ここでは近代的な意味における三権分立論が論じられている。権力分立論の根拠は、彼においては、「権力を保持するすべての人間がそれを濫用するに到るのは永遠の経験であり、権力者は限界の見出されるところ迄行ってしまふ」(De l'esprit des lois, livre xi, Chapitre iv) から、「権力が権力を阻止する制度」が確立されてい

る場合でなければ自由は存在しないとする点に求められている。「同一の人間ないしは同一の執政府に立法権と行政権が統合される場合には、自由は存在しない。同一の君主ないし同一の元老院が暴政的な法律を制定して、それを暴政的に執行する恐れがあるからである。裁判官が立法権および行政権と分離されていない場合にも自由は存在しない。裁判権と立法権が統合される場合には、市民の生命と自由に関する権力が恣意的となるであろう。裁判官が立法者となるからである。裁判権と行政権が統合される場合には、裁判官は压制者の権力を持つことができるであろう。同一の人間あるいは頭官・貴族ないし人民の同一の団体がこれら三権力を、すなわち法律を制定する権力、公の決議を執行する権力および犯罪ないし私人の争いを裁判する権力を行使するならば、すべては失われるであろう」(De l'esprit des lois, livre xi, Chapitre vi) としているのである。モンテスキューの権力分立論においては、このように権力が一機関に集中することは厳しく排除されていたが、ただ権力相互間に——殊に立法権と行政権の間に「抑制均衡」の関係を存在させることが否定されていなかったことには注目をすべきである(E. C. S. Wade and G. Godfrey Phillips, Constitutional law, 1955, p. 21 参照)。モンテスキューの理論がまずアメリカ合衆国憲法において制度化され、その後の市民憲法に重大な影響を与えていったことは一般に指摘されているところである。

(c) R. Redlob は、立法・行政両府の関係を制限君主制型 (la monarchie limitée) 行政府従属制型 (le système de l'exécutif dépendant) 権力分立制型 (la séparation des pouvoirs) 議院内閣制型 (le régime parlementaire) の四類型に分けてみる (Le régime parlementaire, 1924, p. 1) が、これに類似した分類方法は他の学者によっても用いられている。(たとえば L. Duguit, Traité de droit constitutionnel, t. II, 1928, pp. 793 et s., M. Duverger, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1956, pp. 174 et s., 野村敬造「比較政治制度」昭和三五年「九六頁以下参照)。しかし、各類型に具体的に何を属させるかは、学者によって若干異なっている。

## 二 権力分立の諸形態

(一) 行政府優位型 デュギーによれば、行政府優位の体制とは制限君主制のことで、元首が固有の権利を持ちもしくは法律上ないし事実上総意の体现者としての地位にある、ことを理由として元首に国の全権力を帰属させながらも、立法権の行使については例外的に民選議会の協賛を認め、法律は議会の協賛と元首の承認によって成立するとする体制であるとされる。民選議会の存在は肯定されるが、それが立法権の法的な意味での主体ではなく立法権の協賛者であるに留り、しかも国王の大臣に対する不信任決議権を与えられていない体制——議会が元首に対して明白に従属している体制——であるとされるのである。そしてその事例としては、フランスにおいては一八四四年憲章の規定する体制・ナポレオン一世および三世の下における体制を挙げることができ、ドイツにおいては一九世紀の諸憲法の規定する体制を挙げることができる<sup>(1)</sup>。

一八四四年憲章の下においては、王権神授説に基づいて国の全権力は国王に帰属するものとされていた。憲章自体が、国王の政府の形態を定めるために国王によって欽定されたものにすぎなかったのである。<sup>(2)</sup> この体制においては、国王による立法権の行使について、例外的に議会の協賛が認められ、法律案の審議権（同憲章第一八条）と発案請求権（第十九条、第二〇条）が議会に承認されていた。だが、この例外的な協賛は決して議会の地位を国王のそれと対等の地位に迄高めるものではなく、議会は明白に国王に従属させられていた。法律の発案権（第一六条）・議会の法律発案請求に対する拒否権<sup>(3)</sup>（第二一条）・議会の可決した法律案に対する裁可権（第二二条）・代議院に対する停会権と解散権

(第五〇条)が国王に帰属するとされていた上に、国王の大臣に対する議会の不信任決議権は認められていなかったのである。だが、この憲章の適用過程においては——殊にルイ一八世の治世の下においては、国王が次第に非政治化し、議会に対する大臣の政治責任が認められるようになり、議院内閣制への傾向が強められていった。<sup>(4)</sup>

ナポレオン一世および三世の下においても、国の全権力が皇帝に集中し、立法権の行使についてののみ人民代表の協賛が協賛の本質に反しない限度で認められていた点では、一八一四年憲章の場合と異なるところはなかった。すなわち、法律の発案権(共和暦八年憲法第二五条、一八五二年憲法第八条)・裁可権(一八五二年憲法第一〇条)および議会を招集・休会・解散する権能(共和暦一〇年元老院令第七五条、一八五二年憲法第四六条)等を皇帝に留保し、議会に対しては皇帝の大臣に対する不信任決議権を否認した上で、民選議会の立法への参加を認めていたのである。だが、ナポレオン一世および三世の下においては、一八一四年憲章の場合と異なって、(i)皇帝への主権の帰属を、王権神授説からではなく、国民信託説と人民投票から説明し、<sup>(5)</sup>(ii)違憲立法審査権の他に憲法改正権を持つ護憲元老院(Le Sénat Conservateur)を利用することによって、皇帝が民選議会の立法参加を次第に困難にしていたことは、注目に値する。<sup>(6)</sup>しかし、ナポレオン三世の下においては、一八六〇年以降、議会に対する大臣の政治責任を前提とする諸々の事項——大臣と議員の兼職・大臣の議院出入特権およびそこで発言権・アンテルペラシヨンの勅語奉答文等の諸制度が承認され、議院内閣制への傾斜を強めていった。<sup>(8)</sup>

また、一九一八年以前のドイツにおいて採用されていた憲法体制もこれらに類似するものであって、国家諸権力はすべて国王に集中し、例外的に立法権の行使についてのみ欽定憲法の規定する範囲内で人民代表の協賛が認められて

いた。たとえば、一八五〇年プロイセン憲法は、その前文において同憲法が欽定憲法である旨を表明した上で、第六二条において立法権は国王と議會によって行使され、法律の制定には両者の合意を要するとしていた。だが、(i)同条自体によって承認されている国王の無制約的拒否権、(ii)一八六二年以降の予算争議の際に主張された欠缺説(Lückentheorie) — 予算法の制定に際して国王と議會が合意に達しなかった場合の処理方法について同憲法は規定を設けていなかったが、憲法にこのような欠缺のある場合には、国王は憲法制定前に保持していた無制約的な権力を回復するという説、(iii)国王の大臣に対する議會の不信任決議権の不存在と国王大権による大臣の任命(第四五条)、(iv)無責任の国王による解散権の行使(第五一条)、(v)法律の効力を持つ緊急命令制定権の国王への帰属(第六三条)等によって、議會は明白に国王に從属する地位に置かれていた。たしかに、第六一条は、「各議院は、議院の決議によって大臣を憲法違反、收賄および反逆の罪で訴追することができる。この追訴は、王国高等法院の連合部において裁判する」としてはいたが、この手続が刑事手続である上に、そのための実体法と手続法が制定されなかったから、これによって議會の政治的地位を高めることは不可能であった。<sup>(10)</sup>プロイセンを始めとするドイツ諸邦の立憲君主制の理論的基礎を提供し、その憲法の運用にも著しい影響を与えていたシュタールは、イギリスの憲法体制との対比において、ドイツ立憲君主制の特色が議會に対する国王の優位と国王のみに対する大臣の政治責任にあることを指摘していた。<sup>(11)</sup>

以上の事例から明らかなように、デューギーによれば、行政優位の体制は、権力分立自体が表見的ないし不明確とされている制限君主制と同視される。だが、行政優位の体制を制限君主制のみに限ることは問題がある。立法権が議會に帰属することを認めながらも、その行使される範囲を著しく制限し、無責任の大統領の権限を相対的に拡

大することによって、大統領を対議会関係で明確に優位させている憲法体制が存在するからである。この体制は、議會を法的に立法権の主体としている点では制限君主制と異なっているが、無責任の元首に強大な権限を名実共に帰属させ、その結果として立法・行政兩府關係において行政府を明らかに優位させている点では制限君主制と異なるところがない。その意味では、この体制も行政府優位の体制に含まれることができるであろう。この事例としては、フランス第五共和国憲法の規定する体制・ワイマール共和国憲法の規定する体制を挙げることができるであろう。ここでは、行政府優位の度合の高いフランス第五共和制の場合について検討を行なうことにしたい。

第五共和国憲法においては、第五條、——「共和国大統領は、憲法の遵守を監視する。共和国大統領は、その調停によって、公権力の正常な運営と国家の永続性を確保する。共和国大統領は、国家の独立・領土の保全・条約と共同の協定の遵守の保障者である」——によって、大統領が国政の「要石<sup>(12)</sup>」とされている結果、無責任の大統領以下のような強大な権限が帰属させられている。(i)内閣総理大臣の自由な任免権(第一八条第一項)。内閣総理大臣の職務は議員の職務と両立しないとされている上に、議会の信任は総理大臣任命の要件とされていないから、少くとも憲法上は総理大臣の任免は大統領の自由裁量に属するといえる。(ii)国民議会の解散権(第二二条)。解散に続く総選挙後一年間は再解散が禁止されていることと、内閣総理大臣および両院議長に事前の諮問をすることが解散権行使の要件とされている。<sup>(13)</sup> (iii)教書による議會との連絡権(第一六条)。教書は議會における討論の対象とすることは禁止されている。<sup>(14)</sup> (iv)三名の憲法評議會評議員の任命権(第五六条)。(v)重要法案を自由裁量的にレフェレンダムに附する権限(第一一条)。公権力の組織に関する法律案・共同体の協定の承認を含む法律案・憲法に違反しないが制度の運営に影響を及ぼす法

律案のすべてがこの権限の対象とされているが、第一条はレフェレンダムに附する義務を課するものではない。(vi)

「共和国の制度・国家の独立・領土の保全または国際約定が重大かつ直接的に脅かされる場合、ならびに憲法上の公権力の正常な運営が阻害される場合」に状況の必要とする措置をとる権限(第一六条)。この権限の行使については実質的な制限は何も附されていない。例外的な事態であるか否かの判断さえも大統領にまかされている。(vii) 通常法律・条約等を憲法評議会へ提訴する権限(第一一条第二項、三項)。(viii) 総理大臣以外の大臣の任免権(第一八条第二項)。内閣総理大臣の提案に基づいて行なわれる。(ix) 第一条に列記されている高級文官の任免権。(x) オルドナンスとデクレの制定権(第一三条第一項)。(xi) 閣議の主宰権(第九条)。第二一条第四項によって総理大臣の主宰は、「明白な委任」のある場合に、「特定の議事日程」についてのみ認められるとされている。第四共和制の場合とは異なって、大統領が実質的にも行政府の中心であることが分る。(xii) 軍の統帥権(第一五条)。(xiii) 恩赦権(第一七条)。(xiv) 議会の可決した法律案を公布する権限(第一〇条第一項)。公布は送付を受けてから一五日以内に行なわれる。(xv) 公布期間内における再議請求権(第二〇条第二項)。外国の大使等を接受する権限(第一四条)。(xvii) 外国へ派遣する大使等に信任状を授与する権限(第一四条)。条約の商議・締結権(第五二条)。

これら諸権限のうち(i)から(vii)迄の行使については、第一九条によって内閣総理大臣の副書が要件とされていない。したがって、それらは、実質的にも大統領の権限とされている訳である。第三および第四共和制の下においては、大統領の行為にはすべて関係大臣の副書が必要であるとされていた。(16) 関係大臣の副書は大統領が無責任であることから当然の帰結であり、副書によって無責任の大統領の権限は有責の関係大臣に移転するものと考えられていたのであ

る。だが、第五共和制下においては、この原則が主要部分において否定され、無責任の大統領による親政が可能とされている。

無責任の大統領に右のような強大な権限が与えられているのに対応して、議会は相対的にその権能の範囲を著しく制限されている。第一に、議会はその立法事項を憲法が明示している事項のみに制限されている。その他の事項は、「命令で規制すべき性格」(Le caractère réglementaire)のものとして、大統領がコンセユ・デタの諮問を経た上で閣議にかけて制定するデクレに留保されている(第三七条)。この結果、第五共和国憲法の施行前に制定された法律が命令事項を規制している場合には、大統領はデクレで当該法律を任意に改廢できるものとされている。また、議会が法律事項以外の事項について法律を制定しようとする場合には、(i)政府は、法律案提出の際に、関係議院の議長に不受理の抗弁をすることができ、議長が拒否する場合には、憲法評議會に提訴することができ(第四一条)、(ii)命令事項を規制している法律案が議會で可決された後においては、公布の際に、大統領が、憲法評議會の裁決を停止条件として、当該法律案の公布に反対することができるとされている(第六一条)。憲法施行後に成立した法律が命令事項を規制している場合にも、同様に憲法評議會の同意を停止条件として、デクレで当該法律を改廢することができる(第三七条第二項<sup>(17)</sup>)。

第二に、議会は、政府に有利な手続の下で、法律案と予算案の審議を行なうことを余儀なくされている。法律案については、たとえば、(i)提案権は政府と議員が競合して持つものとされているが(第三九条)、議員提出の法律案ないし修正案で国庫収入の減少もしくは国庫支出の増大を来たすものは受理することができないとされている(第四〇条)。

予算措置を伴わない法律で有効な措置をとることは殆ど不可能に等しいから、第四〇条が厳格に適用されるならば、議員の発案権は大幅に制限されることになる。<sup>(18)</sup> (ii) 本会議においては、政府提出の法律案の優先的審議と議員提出の修正権に対する制限が認められている。すなわち、両議院の議事日程は、政府提出の法律案と政府が賛成した議員提出の法律案の審議が優先的にかつ政府の定めた順序において行なわれるように定められ(第四八条)、本会議における審議が開始された後においては、政府はそれ以前に委員会に付託されなかつたすべての修正案の検討に反対することができるとされているのである(第四四条第二項)。また、予算案については、たとえば、(i) 議会在が予算案の提出を受けてから七〇日以内に議決をしない場合には、政府は予算案の諸条項をオールドナンスで施行することができ(第四七条第三項)(ii) 予算案がその対象とする会計年度の開始迄に公布されるよう、充分な余裕をもって寄託されなかつた場合には、政府は徴税の緊急許可を議会に要求し、かつ既に可決されている諸役務の経費をデクレで支出することができる(第四七条第四項)。予算の審議表決については指導権が政府に留保され、議会は最終的な承認権をも失いかけていのである。<sup>(19)</sup>

第三に、国民議会による政府の政治責任の追求は極めて困難なものとされている。不信任動議は第四九条第二項の定める手続に従って処理されるが、(i) 動議の提出には、国民議會議員の少くとも一〇分の一以上のものの署名が要件とされ、(ii) 動議の表決には、提出後四八時間以上の経過と国民議會議員の絶対多数の賛成が要件とされ、(iii) 不信任動議が否決された場合には、その署名者は、同条第三項に定める場合を除いて、同一会期内に新しい不信任動議を提出することができないとされている。第三項とは、総理大臣は、閣議を経た後国民議会に対し、一つの正文の表決につ

いて政府の責任をかけることができる。この場合、この正文は、不信任動議が同正文の提出に続く二、四時間以内に寄託されかつ前項に定める諸条件に従つて可決される場合を除いて、採択されたものと見なされる」とする規定である。右の手續からすれば、不信任動議の成立——したがって、国民議會による政治責任の追求が、極めて困難である上に、政府が第三項の不信任問題<sup>(20)</sup>を乱用する場合には、重要な法律は、通常の立法手續によらないで、したがって議會による実質的な審議表決を経ないで、成立することも考えられる<sup>(21)</sup>。

以上の簡単な比較からも明らかのように、フランスの第五共和国憲法は、権力分立制を採用しながらも議會を無責任の大統領とその政府に従属させている<sup>(22)</sup>。無責任の大統領に、大臣任免権(第五三条)・連邦議會解散権(第二五條)・軍の統帥権(第四七條)・各支邦に対する強制執行権(第四八條第一項)・外交關係を処理する権限(第四五條)・基本権の停止と軍隊の使用を含む非常事態権限(第四八條第三項)等の強大な権限を認めていたワイマール憲法の場合にも同様な關係を両府間に認めることができるであらう<sup>(23)</sup>。

権力分立自体を表見的なものとしている制限君主制は、前近代的な君主主権から近代的な国民主権への移行の過渡期に発生した体制であるから、現代においては既にその存在理由を失っているといふことができる。したがって、行政府優位の体制で現代において特に問題とされなければならないのは、国民主権と権力分立制を採用しながらも、立法・行政府間においては行政府を明白に優位させる体制である。この体制は、立法府優位の体制が、後で論ずるように、行政府の不安定性・非独立性・非能率性をもたらし、現代の政治経済的諸要請に対応する能力を失っていることを一つの理由として、現代においても発生・存続している。フランスの第五共和制の事例からも明らかのように、

フランスにおいては、第三および第四共和制下の立法府優位の体制がもたらした上記の諸弊害の克服を目的として、行政府優位の第五共和制が設けられ、これらの諸弊害を現実克服している。だが、それにも拘らず、この意味での行政府優位の体制は、厳しく批判されなければならない欠陥をそのうちに内包している。ワイマール憲法の悲劇は、この点を挙証している。

第一に、この体制は、無責任の大統領に強大な権限を附与することによって、近代市民憲法がその背骨としてきた「責任政治」の原理——無責任と無権限とを対応関係において把握し、無責任者による実質的な権力行使を否定する近代市民憲法原理——を否定している疑いが強いことである。第五共和憲法を事例にとるならば、同憲法は、大統領に強大な権限を附与しているにも拘らず、大統領については、「反逆の場合を除いて、その執行の際に行なつた行為について責任を負わない」(第六八条第一項)として、明白に責任政治の原理を否定しているのである。強大な権限は、有責の機関によって行使される場合にのみ、濫用から免れることができるが、ここにはその保障が存在しない。大統領がその強大な権限を、議会意思に対する自己の意思の優位を確保するために行使する恐れがある。ワイマール体制の崩壊因が、憲法的には、殆ど無責任の地位にある大統領に強大な権限を認めていたことにあることを考慮し、第五共和憲法がワイマール憲法以上の権限を、ワイマール憲法以上に不明確な条件の下で大統領に与えていることを考慮するならば、ワイマールのな失敗の可能性がこの体制にも含まれているといえるであろう。行政府の安定性・独立性・能率性を確保するためであっても、第五共和制的な安易な解決を求めることは、この観点から厳しく批判されなければならないであろう。<sup>(24)</sup>

第二に、この体制の下においては、直接的にも間接的にも民意は尊重されていない気配が強い。例は、同様に第五共和国憲法に求めよう。(i)国民議会——第五共和国憲法においては、直接人民によって選出される唯一の国家機関である——が人民の意思を表明していないことが明白でない限り、その意思は当然に行政府によって尊重されなければならない。だが上記の簡単な検討からも明らかのように、議会の意思は寧ろ軽視されているようにみえる。議会に不利な法律案と予算案の審議手続、行政府の広範な法規命令制定権、国民議会の不信任決議権に対する過度の制約、無制約的なレフェレンダムと解散の権限などは、このことを挙証している。第三および第四共和制における立法府優位の体制下においては、代表委任 (mandat representatif) の理論によって、議会は、その意思が人民のそれとは明白に異なっている場合であっても、行政府による解散権の行使を許さず、行政府によって尊重されることを要請した。だが、第五共和国においては、議会は、その意思が人民のそれと合致している場合であっても、その尊重を行政府に要請する手段を持たないばかりか、人民の意思とは異なる行政府のそれに屈服することを余儀なくされているかに見える。(ii)人民の直接的意思の問題と関連しては、レフェレンダムと解散の制度が問題となるが、これらについては、無責任の大統領によって無制約的に行使されることを指摘すれば足りるであろう。これらの権能は、行使の結果について責任を負うことのできる機関に帰属している場合にのみ濫用から保障され、民意尊重のための基本的な手段となることができるのであるが、無責任の元首に無制約的に附与される場合には、民意を利用して議会意思を否定し、独裁のための手段——ナポレオンのプレシットないし徹罰的解散——とされる恐れが強い。ナポレオン一世が三度の国民投票によって皇帝に迄なつていった事実<sup>25)</sup>とワイマール体制下において無責任の大統領に帰属していた解散権が

「人民への上告」のためではなく「議会と対抗する」ために行使された事実を想起する必要がある。第五共和国憲法における解散制度について、シャトランは第三および第四共和国憲法下のそれとの比較しつつ、「逆の行き過ぎ」と評しているが、傾聴に値する。

(1) L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, t. II, 1928, p. 793 参照。

(2) 一八一四年六月四日憲章前文参照。

(3) 両議院——貴族院と衆議院——は、いずれも直接法律を提案することは認められていなかったが、合同して法律の提案を国王に請求することは認められていた。提案請求をするには、両議院で可決されることが要求されていたのである(第二〇条)。しかし、国王は、この請求に拘束されることがなく、任意に拒否することができるとされていた。国王が拒否した場合には、議会は同一会期中同一請求をすることができないとされていた。

(4) この原因としては、(i)亡命貴族 (*Émigrés*) によってもたらされたイギリス政治の影響、(ii)シャトオブリアン、バンジャマン・コンスタン等の公法学者の影響、(iii)王政復古時代の歴史的性情とルイ一八世の消極性等を挙げることができる。(i)と関連して、バルテルミイは、ナポレオンの没落後イギリス憲法に対する「度外れの熱狂」がフランス人の間に「熱病」のように拡まっていた旨を指摘している (J. Barthélemy, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, 1904 pp. 15 et s. 参照)。(ii)シャトオブリアン、バンジャマン・コンスタンの *Réflexions sur quelques écrits du jour et sur les intérêts de tous les Français* (1814); *De la monarchie selon la charte* (1816) を著してバンジャマン・コンスタンの *Réflexions sur la constitution et la distribution des pouvoirs* (1814); *Cours de politique constitutionnelle* (1818) を著して、議院内閣制の基本原則を指摘していた。シャトオブリアンとバンジャマン・コンスタンの理

論については、宮沢俊義、シャトオブリアンの議院制の理論、国家学会雑誌第六卷第七号・八号、深瀬忠一、パンジャマン・コンスタンの中立権の理論、北大法学会論集第一〇巻参照。(ii)憲法上は王権神授説がとられていたが、国民は、既に国民主権の経験を持っていたから、實際政治の面では王権による一方的な支配を認めなかった (M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1923 p. 341 参照)。ルイ一八世の消極性はこの傾向に拍車をかけるものであった。

ルイ一八世の下では、大臣の政治責任が次第に認められていったが、政治責任が実現されるについては、二つの条件の充足が必要とされていた。第一は、代議院による不信任の意思表示が何度か執拗に繰返されなければならないということであり、第二は、大臣に対する国王の不信任の意思表示が存在しなければならぬということである (J. Barthélemy, *op. cit.*, pp. 287, 288 参照)。

- (5) 一八五二年憲法第四条・一八六九年九月八日元老院令第二条は、「大臣は皇帝のみに従属する」と規定していた。
- (6) 共和暦一二年花月二八日元老院令第一条および一八五二年一月七日元老院令第八条参照。
- (7) 第一帝制の下においては、共和暦一〇年熱月一六日元老院令によって、立法院議院と法制審議院議員の指名権がナポレオンに与えられ、一八〇七年八月一〇日元老院令によって、法制審議院が廃止されている。
- (8) ナボギー (Duguit, *op. cit.*, t. II, 1928, p. 823) ナスマン (Esmein, *Éléments de droits constitutionnel français et comparé*, t. 1, 1921, pp. 239, 240) は、この時代の後半に議院内閣制の成立を認めている。だが、議院内閣制は、元首の非政治性を当然の前提とする体制であるから、皇帝に国民投票に訴える権限・閣議を主宰する権限・大臣の任免権等の行使が認められていた点からすれば、右の結論に賛成することはできない。
- (9) プロイセン憲法の規定する解散制度は、「国民の判断に訴えるという民主的意義を全くもたない。それは、国王が反抗的な代議院を解体し、国民に、選挙によって代議院を親政府的に改造することを要求する、国王の攻撃的武器である」(深瀬忠

一、衆議院の解散、日本国憲法体系第四卷一五四頁)。

(10) 美濃部達吉、議會制度論、昭和十一年、三七二、三七三頁頁照。なお、シュテンミンクは、プロイセン憲法の特色について以下のように論じている。「プロイセン憲法における王の権利は一般にベルギーの場合よりもゆたかにみとめられていた。王はただひとり執行権をもっていた。王は大臣を任命し、免職した。議会には最高の国家官吏の任命にあたってなんの勢力もなかった。王は軍隊をひきいる。王は戦争を宣言し、平和をむすび、外国政府と条約をむすぶ権利をもつ。ただし、通商条約の場合、そのほか二三の場合だけは国会の賛成を必要とした。王は両議院を召集し、閉会し、停会する。王は立法権にも参加する。この点でプロイセン憲法はベルギーの先例ともちがうし、一九四九年のドイツ憲法ともちがっている。それらの憲法では立法は独占的に議會の手にあった。ところがプロイセンではどんな法律についても王と両院の意見一致が必要とされた。君主は自分の抗議によってどんな法律をも無効にすることができた。君主は法律の成立に必要な三要素(王と両院)のうちでいちばん力があつた。というのは一八四八年の憲法とおなじように、政府には、公の安全を維持するために、さしせまった場合に法律効力のある命令を發布する権力が一定の保留条件つきであたえられたからである〔第六三条〕。この規定が、のちに一八六〇年代の憲法紛争に一役つとめることになる。政府のこういう特権は、立法に必要な三要素のあいだに意見が一致せぬ場合に、おだやかならぬ事態がおこらぬようにするために必要であつた。新憲法により議會にたいする政府の優勢が復活した」(M. Stummig, Deutsche Verfassungsgeschichte vom Anfange des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart, 1920, 市川米彦訳、近代ドイツ憲法史、昭和一八年、一一四・一一五頁)。

(11) F. Glum, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, 1950, S. 2 参照。

(12) 第五共和国憲法制定当時、法務大臣の地位にあつたミシュル・ドブレは、第五共和国憲法における大統領の役割を建築に

における「要石」の役割だとしてゐる。M. Debré, cite par G. Berlia, *La Président de la République dans la constitution de 1958*, *Revue du droit public*, 1959, p. 72.

- (13) 解散権が濫用されないためには、少くとも、解散の結果に対して政治責任をとることのできる者が解散権の実質的な行使者でなければならぬ。すなわち、解散権の実質的な行使者に、人民から不利な判定が与えられた場合、引責辞職をすることが条件とされていなければならない。だが、第五共和国憲法においては、解散の結果の如何に拘らず、大統領は無責任とされているから、解散制度は、王政復古時代・七月王政時代等におけると同様、議会に対する対抗手段としての機能させられる恐れがある。ヘルリアはこの解散制度を「時流に逆うもの」だと評してゐる。G. Berlia, *op. cit.*, *Revue du droit public*, 1959, p. 79 参照。

(14) 教書は、議会の見解と対立する大統領の見解を人民に伝え、討論の対象とすることを禁止することによって、議会に対する圧迫手段として機能する恐れがある。

(15) 「国民投票の採用により、第五共和国憲法は民主主義を極度に押し進めた」と主張することは誇張であり危険である。第一に既に法律の登録院となった国民議会において国民代表は消滅している。第二に、国民投票は一方的であり、議会に対する政府の武器として用いられ、議会は政府に対してこれを用い得ない。従って国民投票はナポレオンの用いたプレビシットに容易に変質され得る」(野村敬造「フランス憲法・行政法概論」昭和三十七年、一六一頁)。

(16) G. Berlia, *op. cit.*, *Revue du droit public*, 1959, p. 74 参照。

(17) 第五共和国憲法における違憲立法審査制度については、深瀬忠一「フランスの憲法審査院」ジュリスト第二四四号三四頁以下・拙稿「フランスにおける違憲立法審査の歴史と理論」一橋大学年報法学研究第四号五九頁以下参照。

(81) J. Chateelain, *La nouvelle constitution et le régime politique de la France*, 1959, p. 101 参照。

(19) 第五共和国憲法下における法律制定手続きおよび予算議決手続きについては、日本の文献としては、野村敬造、比較政治制度、昭和三五年、三三一頁以下が参考となる。

(20) 信任投票は、第四九条第三項の場合以外に、同条第一項——「総理大臣は、閣僚会議の審議を経た後に、その綱領ないし場合によっては一般政策の説明について、国民議會に政府の責任をかける」——に基づいても行なわれる。この場合には、特別多数は要求されていないから、国民議會議員の出席議員の多数によってこれを否決することができる。G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1962, p. 532 参照。

(21) ヒュルトオは「この点と関連して、「法律を制定するのは」沈黙的仮定的意思 (une volonté tacite et présumée) である」と述べている。G. Burdeau, *op. cit.*, p. 533.

(22) 殆どすべての憲法学者が、一九五八年憲法については、大統領の権限の拡大強化を指摘している。デュヴェルジエは、同憲法の特徴として、(i)無責任の元首に強大な権限を認めている「オルレアンの共和制」、(ii)「地位を低められた議會」、(iii)「名望家体制」の三点を挙げている。Duverger, *Des institutions de la Cinquième République*, *Revue française de science politique*, 1959, pp. 101 et s. 参照。

(23) 「ワイマール憲法では議會政治制と大統領制が混合していた。大統領は君主国のような独立的地位と、政治に対する強大な権能をもっていた。この権能がやがて議會の無力とともに利用され、やがて議會政治制を否定したのであった」(川北洋太郎、ワイマール共和国における議會政治制の悲劇、学習院大学政経学部研究年報第三号二五六頁)。佐藤功、比較政治制度講義、一九五七年、一五一頁以下も参照。

(24) デュヴェルジエは、ワイマール体制に対する批判として、以下のような指摘をしている。「元首の権限を強化することは、議院内閣制の精神と論理に反する。行政政府を補強しようとするならば、内閣と総理大臣の権限および安定性を増大すべきで

de J (Duverger, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1956, p. 194)。

(25) 第一統領制・終身統領制・皇位世襲制に関する共和歴八年・同一〇年・同一二年のプレビシットを指す。第一回プレビシットにおいては賛成三〇〇九四五票・反対一五〇二票、第二回プレビシットにおいては賛成三五六八八五票・反対八三七四票、第三回プレビシットにおいては賛成三五二一六七五票・反対二三六九票であった(第一・二回の結果については M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France*, t. I, 1932, p. 444, 527 以下、第三回の賛成投票数は Duguit, Monnier, Bonnard, *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, p. 152 以下、第三回の反対投票数は M. Prétot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1957, liv. II, p. 95 以下)。

(26) 深瀬忠一、前掲論文、日本国憲法体系第四卷一六四頁参照。

(27) J Chatelein, *op. cit.*, 1959, p. 95.

(二) 立法府優位型 立法府優位の体制とは、議院政治制 (*le régime conventionnel ou le gouvernement d'assemblée*) と呼ばれる憲法体制を意味する。この体制は、一般に採択されている定義によれば、立法・行政両府間には、法的な意味での権力分立は存在せず、行政府が立法府に完全に従属する体制であるとされる。行政府は、立法府の単なる代理人ないしは受任者の地位に留り、立法府に対する招集・停会・解散等の権限はもちろん、総辞職の自由さをも持たず、ただ立法府の意思に従って行動するだけであるのに対して、立法府は、行政府を任意に任免し、行政府の処分を自由に改廢することができる体制であるとされる。そして、その事例としては、憲法上のものとして、スウィス憲法の規定する体制・フランスの一七九三年憲法の規定する体制等が挙げられ、憲法の存在しない革命時における

ものとして、フランス革命の際の国民公制、ピューリタン革命の際の長期議會等が挙げられている<sup>(1)</sup>。前者における立法院の優位は、憲法に基づくものとして憲法上の制約を何らかの意味で伴うが、後者における優位は全くの無制約<sup>(2)</sup>である。

一七九三年憲法の規定する行政府は、執行評議會 (Je Conseil executif) と一般行政長官 (Les agents en chef de l'administration) からなっているが、いずれも立法院に対しては独立性を保障されていない。執行評議會は、県選舉人団が一県一名の割合で選出した八五名の候補者名簿の中から、立法院の選任する二四名の評議員からなり(第六二条)、一年毎に半数ずつ更新されるが(第六四条)、その権限は、立法院が定める法律と決議の執行に限定されており(第六五条)、その執行については立法院に責任を負い(第七二条)、義務違反の場合には、立法院によって訴追される(第七一条)。立法院に対する招集・停会・解散・法律発案等の諸権限はもちろん、総辞職の自由さえも、執行評議會には認められていない。実際の執行を担当するのは、執行評議會ではなく、その指導の下に立つ一般行政長官であるが(第六六条)、その数・職・任免は立法院が任意に定めるものとされ(第六六条第六七条)、執行評議會以上に立法院に対する独立性を与えられていない。一般行政長官は、合議体を構成することがなく、個人的な権威を行使することもないとされている(第六八条)。したがって、一七九三年憲法の規定する体制は、執行評議會が立法院に依存し、一般行政長官が執行評議會と立法院に全面的に依存する体制であるということができ、その基礎には「政府に対する不信と立法院に一種の独裁を確保しようとする意思」<sup>(3)</sup>があるとされている。

スイス憲法の規定する行政府は、連邦評議會 (Je Conseil fédéral, Bundesrat) であるが、連邦評議會に対しては

独立性を保障されていない。連邦評議會は、連邦議會在任期を四年として選任する七名の評議員からなっているが（第九五条、第九六条）、評議員の職務は連邦議會議員の職務と両立しないとされている（九七条）。大統領は、七名の評議員のうちから連邦議會議員によって任命されるが、任期は一年で連続して再任されることがなく（第九八条）、連邦評議會の主宰権を別とすれば、その権限は他の評議員と異なるところがない。連邦評議會の権限と任務は第一〇二条に列記されており、そのうちの主たるものは、「連邦の事務を司り、法律の遵守を配慮しなければならず、法律と連邦決議を提案することができ、外国に向つて連邦の利益を守り、その国際法上の關係において連邦を代表する」ことである。対連邦議會議員關係においては、連邦評議會は、法律と連邦決議の提案権を別とすれば無権限に等しく、招集・解散・停會等の権限はもちろん、総辭職の自由さえも持たない。これに対して、「連邦議會議員は、人民と州の權利の留保の下に、連邦の最高権力」としての地位にあつて（第七一条）、法律・決議を制定する権限の他、外交關係を処理する権限、国内の治安を維持するために必要な措置をとる権限、連邦行政を管理する権限、予算を表決する権限、連邦憲法の改正権（以上第八五条）を持ち、連邦評議會に対して常にその意思を強制できる地位にある。したがつて、連邦議會議員と連邦評議會の間には権力分立の關係は存在せず、連邦評議會は連邦議會議員に從属した執行機關であるに過ぎない。たしかに、連邦議會議員には連邦評議會を罷免する権限が与えられていないから、連邦評議會には地位の「安定性」が保障されている。だが、連邦評議會は、連邦議會議員に対しては「一般的な服從義務」<sup>(5)</sup>を持ち、常に連邦議會議員の意思に從わなければならないから、独立性に伴う安定性を保障されているのではない。

立法府優位の体制を、法的には権力分立が立法・行政兩府間に存在しない——したがつて、権力分立が表見的であ

る——上述のような体制だけに限定する考え方には問題がある。議院内閣制の諸原則を肯定しながらも、行政府に解散権の行使を否定しもしくは厳しく制限することによって、議会在が行政権の実質的担当者である内閣を任意に総辞職させることができ、その意味で、立法府が行政府を明確に従属させている場合が存在するからである。この体制の下においては、(i)両府間に法的な意味で一応の権力分立が存在するから行政府の従属の度が国民公会体制等の場合より少い上に、(ii)二大敵格政党が存在している場合には、現実には行政府の従属性が潜在化し、行政府が立法府を指導することももある——したがって、小党が分立している場合に行政府の従属性が顕在化し易い——が、それにも拘らず、法的には立法府が行政府をいつでも罷免することができるという意味で、なお両府間には明確な従属関係が存在するということができる。したがって、このような場合にも、立法府優位の体制としての議院政治制が存在するというべきであろう。ピュルドー、バスデイドなどはこれを認めている。<sup>(6)</sup> 法的な意味における権力分立制の有無に着目するならば、この意味での体制を議院内閣制的議院政治制と呼び、さきに述べた体制を国民公会的議院政治制と呼ぶことも可能であろう。近代市民憲法においては、法的な意味における権力分立がその不可欠の要素とみなされているから、立法府優位の体制として特に問題とされなければならないのは、議院内閣制的議院政治制である。この代表的な事例としては、フランスの第三共和国憲法および第四共和国憲法下の体制を挙げることができる。<sup>(7)</sup>

第三共和国憲法<sup>(8)</sup>は、(i)立法権と行政権をそれぞれ議會(代議院と元老院)および大統領に帰属し(一八七五年二月二十五日憲法律第一条、第三条)、(ii)行政府については、無責任の非政治的大統領と議會に対して政治的連帯責任を負う閣僚會議の二元性を採用し(同第六条)、(iii)大統領の行為については、すべて大臣の副書を要する(同第三条)と規定するこ

とによって、大統領の権限を実質的には関係閣僚に帰属させ、(iv)大統領に、元老院の同意を停止条件として代議院を解散することを認め(同第五條)、(v)大統領に議員と競合して法律発案権を認めていた(同第三條)。これらの権限は、いずれも国民公会的議院政治制下の政府には認められていない権限である。だが、この体制の下においては、解散権の行使について、元老院の同意が停止条件とされていた上に、一八七七年のマク・マオン大統領による解散事件<sup>(9)</sup>を契機としてこれを国民主権に対するクー・デタとみなす憲法慣習<sup>(10)</sup>が形成されたため、政府は、自己の意思方が明らかに人民のそれに合致し、立法院の意思が明らかに人民のそれに反すると思われる場合であっても、解散権によって人民に訴えることができず、常に立法院に服従することを余儀なくされていた。事実、マク・マオン解散を別とすれば、七五年間に亘る第三共和制下において解散権が行使されたことは一度もなかった。したがって、この体制の下においては、法的な意味で権力分立制が承認されていたにも拘らず、立法院はいつでも政府の実質的担当者を罷免することができ、政府は立法院に明白に従属する地位に置かれていた。

第四共和国憲法も、第三共和制とほぼ同様の体制を設けていたが、解散権の行使については、第五条に厳しい停止条件を定めていた。同条第一項は、(i)連続一八ヶ月の間に、(ii)第四九条に定める国民議会の絶対多数による信任問題 (question de confiance) の否決ないし第五〇条に定める同一条件での不信任動議 (motion de censure) の可決によって、二度の内閣の危機が発生した場合に、(iii)国民議会議長の諮問を経た後、(iv)はじめて閣僚会議で解散を決定することができるとし、さらに、同条第二項は、「前項の規定は、立法期の最初の一八ヶ月の満了後でなければ適用されない」と規定していたのである。国民議会が連続一八ヶ月の間に第四九条ないし第五〇条による二度の政府不信任

を行なわないようにすれば、政府による解散権の行使は不可能となる上に、国民議會は他の方法——たとえば、単純多数による政府提出の重要法案ないし予算案の否決——によって、政府不信任の目的を達することが可能であった。したがって、解散権の行使は、事実上、解散権の客体である国民議會の同意を停止条件としているに等しく、不能条件附の行為に属するものであったといふことができる<sup>(11)</sup>。一二年に及ぶ第四共和制下で行なわれた解散が一九五五年二月のフォール内閣によるものだけであったという事実——この解散さえも、票読みを誤っていた国民議會の「不注意」<sup>(12)</sup>に由来するものであった——はこのことを挙証するものである。解散権の行使が不可能であったから、この体制の下においても、第三共和制の場合と同様に、行政府は常に立法府に服従することを余儀なくされていたし、立法府は行政府を任意に罷免し、これに干渉することができた。

議院内閣制的議院政治制の発生因は、理論的にはフランス憲法における代表委任論に求められ、歴史的経験的には行政府に対する不信の念に求められるであろう。(i)代表委任論とは、主権が全体としての国民(nation)に帰属することを前提として、議会在が国民からの代表権の委任に基づいて主権を行使し、その表明する意思が国民意思ないし一般意思(volonté nationale ou volonté générale)とみなされるとするフランス革命がもたらした伝統的フランス憲法理論である。この理論によれば、国民代表たる議會の意思は国民自体の意思であり、その意思表示は主権の表明と同視されるから、そこから帰結されるものは、議會意思の絶対性<sup>(13)</sup>と行政府に対する立法府の本質的優位である<sup>(14)</sup>。そして、議會意思に反しもしくはこれを否定するものを反国民的であると論理である。したがって、ここには、立法・行政両府の本質的平等と議会上位する権力の存在を前提とする解散制度の成立する余地が存在し難い。両府が対立

した場合には、一般意思を表明する立法院の意思が当然に優位するのである。(ii) 行政府による権力乱用の経験とそれに伴う行政府に対する不信の念も、同様な作用を果す。例をフランスにとるならば、アンシアン・レジーム、ナポレオン一世と同三世の時代等における行政府による権力乱用を経験することによって、フランスには、「立法者はすべて、かつて行政権が立法権の敵であったし、また将来永遠にそうあるであろうという原理から出発すべきである」という<sup>(15)</sup>一般的な判断が形成され、第三共和制と第四共和制の下においては、解散即クー・デタの評価が確立されている。

議院内閣制的議院政治制は、立法院の優位を確保することによって民主政治の要請に答え、立法・行政両府間に一応の権力分立関係を存在させることによって自由主義の要請に答え、極めて充実した体制であるかにも見える。フランスの第三共和制と第四共和制がこの体制を採用していた基礎にはこのような判断があった。だが、この体制には必ずしもそう断定し切れない諸々の弱点が伴っている。第一は立法院に対する人民の劣位の問題であり、第二は、小党が分立している場合に特に顕著となる行政府の不安定性・非能率性・非独立性の問題である。例をフランスの第三共和制と第四共和制にとって検討しよう。

(i) 第三および第四共和制下においては、立法院は一旦選出されると任期満了迄殆ど解散されることがなかった。したがって、立法院は、事実上の主権者——レズロオプのいわゆる「準主権的地位」<sup>(16)</sup>の保持者——であり、民意の動向を考慮することなく、任意に重大問題を処理し、内閣の進退を決定することができた。そこには、重大問題は予め総選挙の際に人民に提示してその承認を得ておかなければならないというイギリス的なマンデイトの理論<sup>(17)</sup>に基づく制約——したがって、人民の承認を得ていない重大問題が発生した場合には、解散によって民意を問わなければならないとい

う制約——は存在しなかつたのである。もちろん、普通選挙制度は、兩共和制下においても各四年および五年毎に保障されていたから、立法府に対する人民の統制が全く排除されていたといふことはできない。だが、任期満了に伴う総選挙を通じて行なわれる人民の統制は、事前の統制ではなく、「ずっと後になってはじめて行なわれる統制であるから、その効果は著しく弱められていた」<sup>(18)</sup>のであり、人民の優位のためより議会の優位のために機能していたのである。

(ii) (a) 行政府の不安定性は、内閣が自己の意思の方が議会のものよりも民意に副していると判断する場合であっても、解散権によって人民に訴えることができなかつたことと関連する。内閣は、議会と対立した場合、常に議会の一方的な意思によって総辞職することを余儀なくされていたのである。第三共和制下においては、一〇九もの内閣が存在し、その平均寿命は約七ヶ月であつたといわれる<sup>(19)</sup>。また、第四共和制下においては、二三の内閣が存在し、その平均寿命は約六ヶ月であつた<sup>(20)</sup>。カビタンは、このような内閣の不安定性を評して、「フランスは政府を持たない国である」<sup>(21)</sup>と述べ、オーリーユーは、「議会の大きな仕事は政府の虐殺という遊戯である」<sup>(22)</sup>と述べているが、憲法上は解散制度の否定ないし極端な制限にその一因を見出すことができる<sup>(23)</sup>。

(b) 行政府の非独立性、就中、政策についての独立性の喪失も、小党分立下で顕在化するこの体制の特色である。行政府が政策についての独立性を確保し得るためには、議会の支持が得られない場合であっても、自己の政策が民意に副していると判断する場合には、解散制度によって、人民に訴えることが承認されなければならない。だが、第三および第四共和制の下においては、この前提条件が充されていなくなつたから、行政府が政策についての独立性を確保することは最初から不可能であつた。エスマンは、「解散権が存在しなければ、代議院は、それがもはや世論によって

支持されていない場合であっても、政府に義務を課し、行政府の独立性を根こそぎにする恐れがある<sup>(24)</sup>」としているが、  
 正当な指摘である。

(c) 行政府の非能率性も小党分立下で顕在化する議院内閣制的議院政治制の特色である。これは、行政府が不安定であり、政策についての独立性を保持していかるところから当然に帰結される特色であるが、典型的には、第四共和制下において看取された。仏領印度支那問題・アルジェリア問題等緊急な対処を要する重大問題が発生していたにも拘らず、フランス政府はこれに対処することができなかったのである。

立法府優位の体制、殊に議院内閣制的議院政治制には以上のような問題がある。したがって、この体制は、その論拠となつてゐる代表委任理論と共に、その歴史的存在理由を検討されなければならないであろう。そして、(i) 現代民主主義の要請の一つが人民の実質的優位——国家諸権力を可能な限り人民の統制の下に置くこと——と能率的な行政にあり、(ii) 議会意思が人民のそれから離反する場合の存在することが理論上可能であるばかりでなく、經驗的な事実でもあることを考慮するならば、現代においては、既にこの体制の存在理由が乏しくなつてゐることを認めない訳にはゆかないであろう。無制約的な代表委任理論と議院内閣制的議院政治制が積極的な存在理由を持つことができたのは、フランス革命当時もしくは王政復古時代・七月王政時代のように元首が旧勢力を代表する国王であり、人民と人民代表部に対して強大な政治権力を行使していた歴史段階においてであつたことを考慮すべきであらう。<sup>(25)</sup>

(1) L. Duguit, op. cit., t. II, 1928, pp. 793, 794; G. Vedel, Manuel élémentaire de droit constitutionnel, 1949, p. 164; J. Laferrère, Droit constitutionnel, 1947, pp. 747 et s. 等参照。

- (2) ここでは、革命型国民公会制については言及しない。
- (3) M. Deslandre, op. cit., t. I, 1932, p. 279.
- (4) C. Bornhak, *Genealogie der Verfassungen*, 1935 (山本浩三訳「憲法の系譜」一九六二年、一三〇頁)。
- (5) E. Ruck, *Schweizerisches Staatsrecht*, 1957, p. 184.
- (6) エュルドオは、「解散が存在しない場合には、議院政治制に変質する」(G. Burdeau, op. cit., 1957, pp. 121, 122) ことを指摘している。同様の指摘は、「バステイドによってもなされてくる」(P. Bastid, *Les deux constitutions de 1946 et le gouvernement d'assemblée. L'évolution du droit public*, 1956, p. 29)°。また「わが国においても、たとえ小島和司教授は、解散制度が認められず、立法部の信任を失った場合に行政部が総辞職を義務づけられているような制度について「執行部をして立法部の agent とするに外ならず、この体制は『執行部の議会従属』体制という以外にない」(小島和司、権力分立、日本国憲法体系第三卷、昭三八、一七一頁)とされている。
- (7) 第四共和国憲法の規定する体制に関するフランス憲法学者の見解については、野村敬造、議院内閣制、日本憲法体系第四卷一〇七・一〇八頁参照。代表的な学者はすべて、議院政治制であることを認めている。
- (8) いわゆる第三共和国憲法と呼ばれるものは、元老院の組織に関する一八七五年二月二四日法律・公権力の組織に関する一八七五年二月二五法律・公権力の関係に関する一八七五年七月一六日法律の三つからなっている。
- (9) 王党派に属するマク・マオン大統領が、(i) 一八七七年五月一六日代議院の支持を得ている共和派内閣を罷免して、同一七日王党派のド・ブローユを総理大臣に任命し、(ii) 代議院を一ヶ月停会した上で、六月一六日、王党派が多数を占めている元老院の同意を得て代議院を解散し、(iii) 総選挙の結果共和派が勝利を得たにも拘らず、王党派のロシニブリエを総理大臣に任命し、(iv) 代議院の激しい抵抗に会って、一二月一三日共和派のデュフォーールを総理大臣に任命した、事件である。この推移について

- 44' R. Redstob, op. cit., 1924, pp. 207 et s.; G. Lepointe, Histoire des institutions du droit public au XIX<sup>e</sup> siècle, 1952, pp. 177, 178; M. Jallut, Histoire constitutionnelle de la France, t. II, 1958, pp. 250 et s. 参照。
- (10) R. Redstob, op. cit., 1924, p. 193 参照。
- (11) G. Burdeau, op. cit., 1957, p. 431. 参照。
- (12) J. Chatelain, op. cit., p. 68. 参照。
- (13) ラフリーエールは、代表委任理論の下では、議会意思と同視されるから、(i)議会の行為を承認するための人民投票とどう観念が成立し難い上に、(ii)議会に上位する権力の存在を前提とする解散制度・違憲立法審査制度も認め難いとしている。J. Laferrrière, Manuel de droit constitutionnel, 1947, pp. 399, 400 参照。それ故に、シャルノードは、フランスマにおつては、「立法権万能の原則」が樹立されてゐると「トマン」は「立法権と憲法制定権の融合が存在する」とする (Bulletin mensuel de la société de législation comparée, 1902, pp. 221, 249 et s. 参照)。なお、代表委任理論については、宮沢俊義「国民代表の概念」公法学の諸問題第二巻、昭和九年、二〇九頁以下、拙稿「フランス憲法における代表委任の理論」一橋論叢 昭和三八年九月号参照。
- (14) 現実政治の便宜から権力分立が認められ、立法府から独立した行政府の存在が認められるとしても、行政府は、「民意を表明する機関」ではなく、本質的には立法府からの「受任機関」であるに過ぎないとされるのである (J. Laferrrière, op. cit. 1947, p. 747)。
- (15) Mabry, cité par Mirkiné-Gretzévitch, Le gouvernement parlementaire sous la Convention, Cahiers de la Révolution Française, No. vi, 1937, p. 59.
- (16) ロズロオフは、「第三共和制下においては議会在事実上の主権者であったとして、このような表現をしてゐる。R. Redstob,

op. cit., 1924, p. 195 参照。

- (17) 第二次および第三次選挙法改正によって、イギリス人民が最高の政治機関とされた結果出現した理論で、すべての重要政策は予め総選挙において人民に提出され、その支持を得た後でなければ施行することができないとするものである (I. Jennings, Cabinet Government, 1959, p. 505; A. L. Lowell, The Government of England, vol. 1, 1908, p. 426 参照)。
- この理論は、二重の意味で極めて重要なものであった。一つは、これによって議会解散の新しい根拠ないし義務が与えられたことであり、他は、これによって人民が「政治的主権者」となったことである。
- (18) P. Bastid, Siéyès et le gouvernement parlementaire, Revue du droit public, 1939, pp. 403, 404.
- (19) M. Merle, L'instabilité ministérielle, Revue du droit public, 1951, pp. 390, 391 参照。
- (20) J. Chatain, op. cit., 1959, p. 69 参照。
- (21) R. Capitant, cité par M. Merle, op. cit., Revue du droit public, 1951, p. 351.
- (22) M. Hauriou, Précis de droit constitutionnel, 1923, p. 374.
- (23) 政党制度——小党分立——も、内閣の不安定性に強く影響していることは否定できない。だが、不安定性がそれだけに由来しているのではないこともまた確かである。ホルドン等は、マス・デモクラシーの下においては、行政府の安定性が直接人民に由来するものであることを指摘している (Ez. Gordon et M. Mouskhéli, parlementarisme, démocratie, dictature, Revue du droit public, 1938, p. 263) が、解散制度の否定は、この意味で、行政府の安定性をも否定しているのである。
- (24) A. Esmein, Éléments de droit constitutionnel français et comparé, t. 1, 1921, p. 160.
- (25) 深瀬忠一、前掲論文、日本国憲法体系第四卷一四八頁参照。

(三) 厳格分立型 この体制は、立法・行政兩府が共に直接民意を代表し、相互間の独立不干渉を特色とする体制である。法的には、立法・行政兩府をそれぞれ立法権と行政権の主体としていただけではなく、立法府に対する政府の政治的連帯責任制度を排除することによって立法府と同等の地位を行政府に確保・する体制であり、政治的には、行政府が国政に対して立法府と同等の影響力を保持している体制である。<sup>(1)</sup> いわゆるアメリカ的大統領制 (Presidential system) がそれである。フランスの一七九一年憲法・共和歴三年憲法・一八四八年憲法、フィリピン憲法、アメリカ合衆国憲法などがこの体制を採用している。だが、成功裡に運用されているものは、アメリカ合衆国憲法の場合のみであるから、この体制の典型としては、通常アメリカ合衆国の大統領制が挙げられる。ここでもアメリカ合衆国憲法の場合に重点を置いて検討を進めたい。

アメリカ合衆国憲法は、「この憲法において与えられているすべての立法権は、合衆国連邦議会に属する。合衆国連邦議会は、元老院と代議院よりなる」(第一条第一節)、「代議院は、各州の人民によって二年毎に選出される議員で構成される」(第一条第二節)、「合衆国元老院は、各州議会によって六年の任期をもって選出される各州二名ずつの元老院議員で構成される」(第一条第三項)、「行政権は、アメリカ合衆国大統領に属する」(第二条第一節)、「(各州が連邦議会に送ることのできる元老院議員および代議院議員の総数と同じ同数の)選挙委員は、おのおのの州に会合し、秘密投票によって(大統領・副大統領の)二名を選出する」(第二条第二節、修正第一二条)、「元老院議員および代議院議員は、選出された期間中に創設されもしくは増俸された合衆国の官職に任命されることはできない。また、合衆国の官職にあるものは、なに人も、その在職中ははずれの議院の議員となることもできない」(第一条第六節)等の規

定を設けて、立法・行政兩權力を人民が選出した独立の機関に分属し、構成員の面でも兩府の分離を命じている。したがって、この体制には、既に述べた行政府優位型・立法府優位型および次に検討する立法・行政兩府均衡型とは異なった特色がみられる。

第一に、この体制の下においては、行政府の憲法上の構成要素は大統領のみであり、大臣ないし内閣は憲法上はその構成要素とみなされていない。アメリカ大統領制の下においても、大臣ないし内閣と呼ばれるものは存在するが、それらは、「憲法上もしくは法律上の地位を持つものではなく、完全に大統領の支配下に立つもの」<sup>(2)</sup>であり、大統領が大統領のために設けたものに過ぎない。したがって、この体制の下においては、大臣は、大統領にのみ責任を負い、議会に対して責任を負うことがない。この点で、議院政治制・議院内閣制と区別される。フランス第五共和国憲法の規定する体制は、大統領を行政府の中心としつつも大臣をその構成要素としているから、この点では、議院政治制、議院内閣制とアメリカ的大統領制との中間に位置するものといえるであろう。

第二に、この体制の下においては、行政府は、その權威を立法府に由来させることができなく、立法府と同一の淵源に由来させている。<sup>(3)</sup>アメリカ合衆国においては、大統領および副大統領は事実上直接国民によって選出されている。合衆国憲法の定める手続によれば、(i)各州が元老院と代議院に選出している議員数に等しい数の選挙人を選任し、(ii)選挙人が各州毎に会合して、大統領・副大統領指名のための投票をし、(iii)各州選挙によって、大統領・副大統領として投票されたものの氏名とその得票数の記録が元老院議長宛に送付され、(iv)元老院議長が両院議員の面前でこれを開封しかつ得票数を数え、(v)全投票数の過半数を得た最高得票者を大統領・副大統領とするとされている。だが、この手

続き通りの選挙が行なわれたのは、初代大統領ワシントンが選出された当時の二例のみで、それ以降においては政党政治の発達によって、大統領選挙は直接公選制に近いものとなっている。すなわち、現実の手續によれば、(i)各政党は投票日の遙か前に大統領と副大統領の候補者を選ぶから、各州の住民は、選挙人を選出する際にどの政党の候補者を支持するかによってその選出を行ない、(ii)各州において過半数の選挙人の支持を得た候補者は、当該州の候補者とされて、その州の全選挙人の票を与えられ、(iii)このようにして全国的に多数の選挙人の支持を得たものが当選しているのである。(ii)の手續によって、(i)の一般人民の投票の総計と(iii)の結果との間に狂いを来すこともあるが、(i)の手續によって、直接公選的な性格が著しく強められていることは否定できない。大統領は、議会からの選出を免れることによって、議会に匹敵する權威を与えられているのである。<sup>(6)</sup>

第三に、この体制の下においては、行政府に対する立法府の干渉が厳しく制限されている。この点でも、立法府優位型、両府均衡型と明確に区別される。たとえば、議会は、大統領の政治責任を追求することができず、またそれ理由として大統領を罷免することもできない。アメリカ合衆国憲法においては、確かに議会は、代議院の弾劾と元老院の裁判によって、大統領等を罷免することができる<sup>(7)</sup>とされている。だが、弾劾事件は、刑事事件の一種として、「反逆罪、収賄罪もしくはその他の重罪、軽罪」が奉証される場合にのみ限定され、しかも、有罪とするには元老院議員の三分の二の賛成が必要とされる(第二条第四節)から、これによって政治責任を問うことはもちろん不可能であり、刑事責任を問うことも極めて難しいということが出来る。これ迄に弾劾追訴のなされた事例は一二例(うち九例は裁判官についてのものである)、有罪とされた事例は四例(いずれも裁判官についてのものである)であるが、大統領が

弾劾訴追された事例は一八六八年のアンドリュウ・ジョンソン大統領の場合のみであり、大統領が有罪とされた事例は存在しない<sup>(8)</sup>。アメリカ合衆国においては、行政府に対する立法院不干渉の原則の例外として、弾劾制度の他に、大統領の条約締結に対する元老院の助言と同意の権限(第二条第二節)、大統領による大使その他の外交使節・領事・最高裁判所裁判官・連邦高級官吏の任命に対する元老院の助言と同意の権限(第二条第二節)等がある。これらは、アメリカ合衆国が連邦であり、元老院が単純な第二院ではなく各州の代表によって構成されているところから認められた例外であろう。だが、高級公務員の任命に対する同意権については、閣僚、外交官、最高裁判所判事に関する限り大統領の指名を承認するのが伝統となっており、条約に対する同意権については、近年、「当然に条約の分野に属する事項」<sup>(9)</sup>を行政協定(Executive Agreements)上の事項として、憲法の定める手続きによらないで処理する傾向が強いから、実際上はこれら同意権の機能が可成り制限されていることに注目をする必要がある<sup>(10)</sup>。

第四に、この体制の下では、立法院に対して行政府が干渉することも厳しく制限されている。アメリカ合衆国憲法においては、大統領に議会に対する招集・停会・解散の権限、法律提案権、議会への出入特権およびそのでの発言権が認められていない。この点で、嚴格分立型は、行政府優位型・両府均衡型と明瞭に区別される。だが、合衆国憲法においても、行政府不干渉の原則に対する例外がある。非常事態において両院もしくは一院を招集する大統領の権限(第二条第三節)、議会对して必要適切と判断する施策についての審議を教書で勧告する大統領の権限(第二条第三節)、両院が可決した法律案に対する大統領の拒否権(第一条第七節)等がそれである。これらのうち、招集権については、「非常事態」の要件がある上に議事日程を定める権限が大統領に与えられていないから、従来殆ど行使されていない<sup>(11)</sup>。

審議勧告権も、政治的には世論に訴える手段としての意味を持ってゐるから無視できないが、法的には議会の審議を義務づけるものではないから特に問題とはならない。したがって、法的に特に問題となるのは拒否権である。

大統領の拒否権には停止的拒否権 (Suspensive veto) とポケット拒否権 (Pocket veto) の二種類がある。前者は、法案が両議院を通過してから一〇日以内 (日曜日を除く) に反対の理由を附して署名を拒否する権限であるが、これが行使された場合には、各議院で出席議員の三分の二の多数で再可決しない限り法案は消滅する。一〇日以内に意思表示をしなかった場合には、法案は当然に成立する。後者は、会期終了前一〇日未満内に議会から送付された法律案に署名を拒否することによってこれを不成立とする権限である。一旦拒否権が行使されると、後者の場合には法案は絶対的に不成立となり、前者の場合には各議院の三分の二の多数による再可決以外に不成立となるのを阻止する方法がないから、いずれの場合にもその持つ意義は軽視できない。フランクリン・ルーズヴェルト大統領は、在任中に六一三一回拒否権を行使して事後に覆えされたのが九回に過ぎず、トルーマン大統領は、二五一一回行使して、覆えされたのが一二回に過ぎない。<sup>(13)</sup>

両府間における不干渉の原則に対して、このような重大な例外が存在するにも拘らず、この体制の下においては、この種の例外が他の体制の場合よりも遙かに小なく、両府間における不干渉の度合が他の体制の場合よりも遙かに高いことは否定できない。

厳格分立型には、分立の厳格性の故に、諸々の不便の生ずる恐れがある。その第一は、議会と大統領が対立した場合、この体制の下においては、他の体制と異なつて何ら解決策が設けられていないから、政治がデッド・ロックにの

し上げて運用されなくなる恐れが存在することである。両府が対立した場合、行政府優位型の下においては行政府の意思が、立法府優位型の下においては立法府の意思が、両府均衡型の下においては解散制度を通じて人民の意思が、それぞれ優位して対立の解決を行なうが、厳格分立型の下においては対立を解決する優越的な意思が存在しないのである。ヴェルサイユ条約問題をめぐって、ウィルソン大統領と元老院が対立したように、大統領の所屬する政党が議会で多数を占めていない場合には、両府の意思は対立・並行し、重要問題について国政の麻痺をもたらす恐れが存在する。両府の対立から国政の麻痺だけが帰結されるならばまだましであろう。何らかの解決が緊急不可欠な場合には、憲法外の手続——クー・デター——によって問題が処理され、結果として憲法全体の生命が否定される場合もある。厳格分立型を採用していたフランスの共和暦三年憲法と一八四八年憲法の下においては、両府の対立がデッドロックにのし上げた際の帰結が、ナポレオン一世および同三世による共和暦八年ブリュメール(霧月)一八日と一八五一年一月二日のクー・デタとそれに続く独裁政治であったことは注目に値する。<sup>(14)</sup>

不便の第二は、行政権の現実の担当者である大統領が政治的に無責任であることと関連する。大統領の無能性が判明し、明らかに人民がその政策を支持しなくなっても、任期中は大統領の政治責任を問うことができないから、次の大統領選挙迄人民はその無能な政治に従わなければならないのである。<sup>(15)</sup> アメリカ合衆国憲法においては、任期中の大統領を罷免する手段として弾劾制度があるが、これは既に指摘しておいたように刑事責任の追求手続きであるから、これによって政治責任を問うことはできない。弾劾制度によって大臣の責任を問えば足りるとしていたイギリスが、名誉革命以降徐々に弾劾制度に代えて政治責任追求の制度を設けていったことは示唆に富むものといえる。

- (1) J. Lalèrrière, op. cit., 1947, p. 753 参照。
- (2) J. Ferguson and D. McHenry, *The American Federal Government*, 1956, p. 254.
- (3) フランスの一七九一年憲法の場合のように、世襲の君主が行政権を担当している場合には、この限りではない。
- (4) C. F. Strong, *Modern Political Constitutions*, 1953 (新田隆信訳、現行比較政治制度概観、昭和三四年、国立国会図書館調査立法考査局、一七七頁参照)。
- (5) 一八七六年にヘイズとティルデンが争った際には、一般人民の投票でヘイズの得票がティルデンのそれよりも約一〇万票少なかったにも拘らず、ヘイズの方が当選していた。また、一八八八年には、一般人民の投票でハリソンの得票数がクリーヴランドのそれよりも約一〇万票少なかったにも拘らず、ハリソンが当選していた。一般国民の投票においては、さして得票数が開いていないのにも拘らず、選挙人の投票においては得票数が著しく開いた事例は可成り存在する。F. Ogg and P. Ray, *Introduction to American Government*, 1951, pp. 247, 248; ストロンツ・前掲書 (新田隆信訳)、昭和三四年、一七七頁以下参照。
- (6) フランスの一八四八年憲法・現行フィリピン憲法は、大統領の直接公選制を定めている。フランスの共和暦三年憲法は、「行政権は、国民の名において立法府により任命される五名の執政府に託される」(第一三二条)としている。行政府は、立法府によって選出されるが、立法府に従属する機関として選出されるものではないことは、傍点の部分からも明らかであろう。
- (7) 反逆罪・収賄罪・その他の重罪・軽罪のうち、収賄罪の意味は比較的明瞭であるし、反逆罪の意味は憲法第三条第三節——合衆国に対する反逆罪を構成するのは、ただ合衆国に対して戦を起し、あるいは敵に援助と助力を与えてこれを支持する行為に限る——に規定されている。「罪重・軽罪」は、不確定な表現であるが、「一般に、単なる党派性・無能性・私的不行跡以上のなにかを伴う重大犯罪のみを含むと解され」(Ogg and Ray, op. cit., 1951, p. 303)、「非刑事犯罪」迄含むもの

とせられしを (W. Willoughby, *The constitutional law of the United States*, 1930, p. 610)。

(8) Ogg and Ray, *op. cit.*, 1951, p. 304 参照。

(9) 閣僚・外交官・最高裁判所判事に關する限り、大統領の指名した候補者を元老院が拒否した事例は、極めて少ない。閣僚については、一九二五年にクリッジ大統領がチャールス・B・ウォレンを法務長官に指名したのに対して、元老院が拒否している。外交官については、ジャクソン大統領がマーチン・ヴァン・ブーレンをイギリス大使に指名したのに対して元老院がこれを拒否している。最高裁判所判事については、一九三〇年にフーズヴァー大統領が巡回裁判官ジョン・J・パーカーを指名したのに対して、元老院が同意を拒否してゐる。Ferguson and McHenry, *op. cit.*, 1956, p. 274 参照。

(10) J. Swarthout and E. Bartley, *Principles and Problems of American National Government*, *op. cit.*, 1951, p. 382. 行政協定の重要な事例については、Ogg and Ray, *op. cit.*, 1951, p. 711, note 45 参照。

(11) たとえば、シオドア・ルーズヴェルト大統領は、ドミニカ共和国との条約について元老院の同意を得られなかったため、殆ど同一事項を行政協定で処理してゐる (Swarth and Bartley, *op. cit.*, 1951, p. 382 参照)。行政協定と条約の数の比較については、佐藤功、前掲書、一九五七年、二二六頁参照。一九三九年から一九四五年にかけては國際關係の大部分が行政協定によつて処理されてゐたことが分る。

(12) Ferguson and McHenry, *op. cit.*, 1956, p. 284 参照。

(13) 大統領による拒否権行使の事例については、Ogg and Ray, *op. cit.*, 1951, pp. 364 ff.; R. Carr, M. Bernstein, D. Morrison, R. Snyder, J. McLean, *American Democracy in Theory and Practice*, 1955, p. 547 参照。

(14) ヴェッキエーは、この点を理由として、不幸をもちたらずアメリカの大統領制をフランスに持ち込むような努力をしてはならぬと云つてゐる (Duguit, *op. cit.*, t. II, 1928, pp. 803, 804)。同様な考えはハマン、ドゥミルナセ (A. Dodd: *The Growth of*

Responsible Government, 1956, p. 82)。

(5) Bagehot, *The English Constitution* (Introduction to 1928 edition) (深瀬基寛訳「英国の国家構造」五頁) 参照。

(四) 両府均衡型(議院内閣制) この体制については学説上一致した定義は存在しない。だが、「支配的」という形容詞を附するならば、議院内閣制についての定義には二つのものが存在するに留る。一つは、議院内閣制の要素を立法・行政両府間における一応の権力分立と立法府に対する行政府の政治的連帯責任とに求めるものである。たとえば、「議院内閣制と呼ばれるものの決定的な標識は、能動的な行政府がその成立と行政権の行使に際して議会に依存するところに見出される<sup>(1)</sup>」とするグルムの見解はその一例である。第二は、上記の二要素の他に行政府による議会解散の制度を加える立場である。たとえば、「議院内閣制は、三つの原則の上に立っている……その原則とは、行政府と立法府の平等、両府の協力、相手方に対する相互的作用手段の存在である。(i) 行政府と立法府の平等。両府が均衡を保ち、平等の立場で協力するためには、行政府が、民選の議会に対して、その単なる代理人ないし従属的受任者でないことが必要である……(ii) この目的は、まず、行政府に議会とは別の首長を与えることによって達せられる。この首長が元首である……(iii) 第二に元首は政治的に無責任でなければならない……(iv) ここから行政府を構成する要素は二元的となる。一方に、全国家を代表する威厳と議会に対する行政府の独立性を体現する無責任の元首が存在し、他方に、議院の同意を得てのみ行動することができ、この体制の民主的な基礎を明らかにする内閣が存在するのである……(v) 両府の協力……この協力の要因となるものは内閣である……(vi) 相的方に対する相互作用……まさにこれらの手段の組

織化のうちにこそ議院内閣制の基本特色の一つが存在するのである。④大臣の責任……議会は、明白に不信任を表明することによって、大臣に権力を離れることつまり辞職することを義務づける……⑤解散……解散が存在しない場合には、本當の議院内閣制は存在しない。これは、政府に議會の単なる受任者以外のものであることを可能とする唯一の手段である。これだけが行政府の独立を保障し、したがって兩府の平等を保障する。これは、議院内閣制に内在的なものなのである<sup>(2)</sup>としてゐるビュルドーの見解がそれである。

第一説は、従来議院内閣制と呼ばれてきた一切の体制を包含する点で大きな所長を持っているが、その反面、明らかに異なつた実体を持つ体制——したがって、他の類型に該当する体制——をも含めてしまうから、均衡を特色とする議院内閣制の要素を結局は明らかにしてはいないという欠点を持っている。この立場によれば、たとえば、イギリスにおいては、人民・議會・内閣が無責任の国王の親政に服従していた第一次選挙法改正——一八三二年——以前の時代（国王優位の時代）、国王は非政治化した人民と内閣が議會に從属していた第一次選挙法改正から第二次および第三次選挙法改正——一八六七年および一八八四年——迄の時代（議會優位の時代）、有権者の範圍が著しく拡大され、人民に政治的主権者としての地位が与えられて、内閣と議會が共に人民に服従しその意味で均衡を保っている第二次および第三次選挙法改正以降の時代（人民優位と兩府均衡の時代）のすべてが議院内閣制を採用していたことになる。また、フランスにおいては、人民・議會・内閣が無責任の国王の親政に服従していた王政復古時代と七月王政時代（国王優位の時代）、人民と内閣が議會に從属していた第三共和制と第四共和制（議會優位の時代）、無責任の大統領に國の支配的権力が帰属している第五共和制（大統領優位の時代）のいずれもが議院内閣制を採用していたこと

になる。この立場によつては、議院内閣制の基本特色——均衡——を説明することはできない。しかし、この立場は、「以上述べた二つの要素が議院内閣制の基礎原理を構成するものだとするれば、議会と政府の間に『平等』『均衡』が存するか存しないかということは、議院内閣制の意義を確定する場合に本質的なものではない」として、議院内閣制の特色を均衡に求めることを排除するかもしれない。学説の問題であるから、そうすることも可能であろう。だが、それにも拘らず、これに対しては、議院内閣制が立法・行政両府関係の「類型に過ぎない」と、「議院内閣制が立法府と行政府の間にある種の均衡を実現するものとして英仏海峡の向う側に出現したものであり、この概念から議院内閣制を完全に解放してしまふことは許され<sup>(4)</sup>ない」ことを指摘しておく必要がある。

第二説は、解散制度を要素としているから、第一説の立場と比較するならば、議院内閣制の基本特色をより明瞭化するのに役立つ。この立場によれば、フランスの第三共和制と第四共和制は、議院内閣制を採用していなかったことになるであろう。だが、この立場によつてもなお議院内閣制の基本特色ないし他の類型との区別は充分に明瞭化されない。この立場によつても、(i)イギリスの第一次選挙法改正以前の時代、フランスの王政復古時代・七月王政時代のように国王の優位を確保するために解散権が無責任の国王によつて行使されていた時代、すなわち無責任の国王が政治権力の実質的行使をも担当し人民の参政権が選挙法上極めて制約されていた時代にも、(ii)イギリスの第二次および第三次選挙法改正以降のように人民の優位と立法・行政両府の均衡を確保するために解散権が有責の内閣もしくは総理大臣によつて行使されている時代、すなわち元首が非政治化し人民に普通選挙制度ないしそれに類似する選挙制度が認められていた時代にも、(iii)フランスの第五共和制におけるように、普通選挙制度は認められているが解散権が無

責任の大統領に帰属し、それが人民の優位ないし両府の均衡確保のためではなく大統領の對議会的地位を強化するために行使される恐れのある時代、にも等しく議院内閣制の存在が認められるのである。したがって、この立場によっても、均衡を特色とする議院内閣制の要素が充分に明らかにされているとはいえない。

レズロープも指摘するように、議院内閣制が立法・行政両府関係の一類型であり、他の類型との比較の中でその基本特色と要素を明らかにされる管のものであることを認めるならば、他類型の存在を充分に考慮しない上記の二学説は、一般的な支持を得ているにも拘らず、なお無条件で支持する訳にはゆかないであろう。第一説・第二説の適用からも明らかのように、他類型の存在を認め、議院内閣制を均衡の体制とする限り、第三および第四共和国における憲法体制・イギリスの一八三二年以前における憲法体制ないしフランスの王権復古時代と七月王政時代における憲法体制・フランスの第五共和国における憲法体制を議院内閣制であるとするには問題がある。(i)第三および第四共和制下においては、両府間における一応の権力分立と立法府に対する行政府の政治的連帯責任の制度を存在させながらも、行政府による立法府解散の制度は不存在に等しかった。したがって、そこには、両府が対立した場合に常に立法府の意思が優位するという意味で、立法府優位の体制が存在したとしなければならぬ。そこには、解散制度を通じて両府が共に政治的主権者としての人民に服従するという意味での両府の均衡は存在しなかつたのである。(ii)イギリスの一八三二年以前における憲法体制・フランスの王制復古時代と七月王制時代における憲法体制は、解散制度をも承認していたが、その乱用を阻止する条件が二重の意味で欠けていたから、この場合にも両府間に均衡を介在させる議院内閣制が存在したとはできない。人民が選挙法上極めて制限されていた上に国王は政治的に無責任とされて

いたから、解散の結果に対する責任を考慮することなく、議会意思を否定するために自由に少数の有権者を利用することができたのである。<sup>(6)</sup>したがって、この場合には寧ろ行政府優位の体制が存在したとするのが妥当であろう。(iii)第五共和国憲法下においても、起草者の言明にも拘らず、議院内閣制が存在するということはできないであろう。確かにこの憲法においては普通選挙制度が承認されているが、解散制度は、無責任の大統領に名実共に帰属しているから、立法府に対する大統領の優位を確保するための手段となる恐れが多分に存在するのである。モールホッフは、無責任の元首に解散権が帰属している場合には、議院内閣制下におけるのとは異なって、解散制度が反人民的・反議会的に機能する旨を指摘しているが、<sup>(6)</sup>第五共和制の解散制度下は、まさにこの場合に該当しているのである。

以上の検討から以下のが明らかになるであろう。(i)権力分立制度と内閣の連帯責任制度が認められている場合であっても、解散制度が存在しない場合には、議会は任意に内閣を罷免することができ、行政府は常に立法府に従うことを余儀なくされるから、両府間には均衡関係が存在しない。この場合に存在するのは立法府優位の体制である。

(ii)だが、解散制度が常に両府間に均衡をもたらすとはいえない。有権者数が限られている場合には、政府に対する有権者の独立性は保障され難いから、民意は権力のために悪用される恐れがあり、また解散権が無責任の機関に名実共に帰属している場合には、それは容易に議会に対する対抗手段と化する危険性がある。解散制度は、普通選挙制度ないしそれに類似の選挙制度と有責の機関による行使を前提とする場合にのみ、両府の均衡のために機能することができる。したがって、類型性を考慮する限り、均衡の体制としての議院内閣制は、一応の権力分立・内閣の連帯責任・有責の機関(たとえば、内閣)による解散制度・普通選挙制度ないしそれに類似する選挙制度を当然にその要素とする

いえるであろう。このように要素を定める場合にのみ、均衡型としての議院内閣制を他の類型から区別することができる。次項においては、この体制を更に詳細に検討してみたいと考えるが、その前にこの小論に大きな示唆を与えてくれた、デュギー・バステイド・レズロープの見解に簡単に触れておきたい。彼らはいずれも、他類型との比較を意識して均衡型としての議院内閣制の特色を指摘しようとしているのである。

バステイドは議院内閣制の要素を以下の三点に求めている。「(i)無責任の元首。彼は、一時的な議会に対して、国家の永続性ないし少くともその安定性と行政の推進力 (Impulsion executive) を代表する。(ii)議員によって構成される内閣。これは、議会と元首の連結手段を形成し、議会および元首と一致して一般政策を指揮し、かつそれについて連帯責任を負う。(iii)このような事態を承認するものとしての、内閣を転覆する議会の権限と解散によってそれについての選挙人団の判断を求める元首の相関的権限(ただし、元首は内閣の判断に従ってこれを行う)。選挙人団は、事實上最高の統制者であり、最終的な決定を行う使命を担っている<sup>(7)</sup>。」そして、彼は、「議院内閣制とは、要するに、有権者によって表明される世論の監督の下に行政府と立法府が協力する体制である<sup>(8)</sup>」としている。ここには、可成り正確に均衡型としての議院内閣制の要素が指摘されているし、殊に解散制度の意義については得るところが大きい。だが、それにも拘らず、この見解にはなお問題とされなければならない点も残されている。選挙人団が最高であり得るための条件——選挙人団が政府からの独立性を確保し得るための条件——が彼の場合には充分に明示されていないのである。選挙人団がこの条件を保障されていない場合には、解散制度が、両府の均衡のためではなく、行政府の優位のために悪用される恐れを持っていることは既に指摘しておいたところである。

デュギーは、議院内閣制の基本条件を議会と政府の平等・全国家活動に対する両者の協力・相手方に対する相互的抑制作用の三点に求めている。第一の条件と関連しては、議会と政府の淵源がどこにあるにせよ、両府は平等の威信と影響力を持つてゐることが必要であるとして、「議会が何らかの理由で政府を体現する元首に劣位している場合には、均衡は破壊され、議院内閣制はやがて個人独裁に席を譲る<sup>(9)</sup>」としている。第二の条件を確保するために、議院内閣制の下においては、政府ないし大臣には法律の発案権・議会における発言権・法律案の公布権・時によって法律案の裁可権等を通じての立法参加が認められ、議会には「法律的な性格を持たない一連の措置の議決、就中年次予算の議決<sup>(10)</sup>」が認められるとしている。また、第三の条件を確保するため、政府は議会への出入特権・そこでの発言権・議会の招集権・停会権・解散権等が認められ、議会にはいつでも政府の連帯責任を追求することのできる権限が認められてゐるとする。中でも、「解散と内閣の政治責任は相手方に対する相互作用を行うための二つの根本手段である<sup>(11)</sup>」とされている。解散制度については、「ある党派からは、絶対王制の名残りと考えられているが、それは間違いで、すべての議院内閣制に不可欠の条件であり、権力の行き過ぎや議会の圧制的な意図から、選挙人団と民主権を守るための最も有効な保障である<sup>(12)</sup>」とし、「政府は、議会の追求する政策が民意に副わないと判断する場合には、議会を解散することができるしまたそうしなければならぬ<sup>(13)</sup>」として、解散制度がレフェレンダムの役割を果す旨を指摘している。また、議会による連帯責任追求制度と関連しては、それによって政府の安定性を根こそぎにすることは認められないから、政府の連続性と安定性を表明する元首と実際政治を担当する有責の内閣という行政府の二元性が要求されるとしている。デュギーにおいても、バステイドに劣らない示唆を与えられるが、なお問題がある。彼の場合にも、解散

制度が絶対王制の遺物として機能しないための条件つまり人民の優位と両府の均衡のための手段として機能する条件が必ずしも明瞭にされていないのである。それ故、定義の適用においては、彼は、無責任の元首が解散権を名実共に保持して、少数の有権者を議会意思の否定のために利用することのできた王制復古時代・七月王政時代にも議院内閣制の存在を認めているのである。<sup>(14)</sup>

レズローブは、他の類型との区別を考慮した上で、議院内閣制を主権者たる人民の優位の下で立法・行政両府が均衡を保つ体制であるとする<sup>(15)</sup>と見解を唱導し、第一次世界大戦後の諸憲法——殊に、ワイマール憲法——に強い影響を与えていた。彼は、議院内閣制が立法・行政両府間の均衡の体制であり、この均衡を確保するための手段が議会の解散であるとして、次のような指摘をする。「議院内閣制は均衡の体制である・・・・行政府と立法府はそれぞれ独立している。何れも他方を支配することを許されるような上位の権威を持っていない。このような均衡は、一切の危機が議会の解散を通じて清算されることにより確保される。どの内閣も衝突した場合に、問題を解決するための総選挙を経ないで転覆されたり存続させられたりすることがない。両府は、主権者たる人民 (le peuple souverain) という共通の主人を持っているのである。」<sup>(16)</sup>そして、議院内閣制の他の要件を備えている場合であっても、この意味での解散制度を欠く場合には、「議院内閣制の魂は死滅し」<sup>(17)</sup>「不真性議院内閣制 (le régime parlementaire inauthentique) が存在するだけであるとする。両府は、解散制度を通じて主権者たる人民の判断に等しく服するという意味——両府間に対立がある場合に、一方の意思が当然に優位することによってこれを解決することがないという意味——で均衡であり、その場合にのみ真性議院内閣性が存在するのであるが、ここには、人民の優位と両府の均衡と解散制度の関係

について極めて非凡な説明があり、議院内閣制下の解散制度の意味が最も明確に示されている。だが、彼にも問題があった。彼は、解散が「元首による」ものであることを強調し、議院内閣制における無責任の元首の役割を「この体制の源動力」<sup>(18)</sup>であるとして異常な迄に重視していたのである。そして、殊に共和国においては、議会に對抗し得る権威を元首に与えない限り解散制度の正常な運用は困難であり、したがってまた、「議院内閣制は共和制とは両立し難い」<sup>(19)</sup>としていた。この点では、彼は、無責任の元首の政治性を肯定することによって、(i)解散権の乱用に対する保障を取り去り、(ii)解散制度が行政府優位の体制の下における場合と同一の機能を果たすことを可能とし、(iii)総じて、議院内閣制が行政府優位の体制に変質することを可能としているということができよう。ワイマール体制は、この点を美事に実証していた。

(1) Glum, op. cit., 1950, S. 9. 同様な立場に風を吹かせるのは、ハンス・ユーターズ (Neuere Entwicklungen des Parlamentarismus, Gegenwartsprobleme des Rechts, 1950, S. 72, 73)、『ヘーリック・ファン・ハニンギ (M. Duverger, Droit constitutionnel et institutions politiques, 1956, p. 191, 192)』、宮沢俊義 (議院内閣制のイギリス型とフランス型) 比較法雑誌第一巻第一号一〇二(一〇三頁)、『清宮四郎 (憲法I)』昭和三二(五三頁)、『芦部信喜 (議院内閣制)』清宮四郎編憲法、昭和三五年(三四頁以下)がある。

(2) Burdeau, op. cit., 1957, pp. 118—122. 同様の立場を立つものとしては、『ヘーリス・ハリーパー (M. Hauriou, op. cit., 1923, pp. 413, et s.)』がある。

(3) 芦部信喜、前掲論文、『清宮四郎編憲法』昭和三五年(三一五—三二六頁)。

(4) P. Bastid, Les deux constitutions de 1946 et le gouvernement d'assemblée, L'évolution du droit public, 1956, p. 30.

(5) 「王制復帰の下においては、政府の選挙干渉が目立つ。新聞の検閲、それに対する圧力、知事や検事・官吏さては將軍に對する訓令、買収、多数の新貴族の任命、選挙人団長の選定、選挙人名籍の登録制によって政府側議員を利用すること等の手段が多かれ少かれ利用されている・・・七月王制下においても、なお政府による買収工作等は相当行なわれていたようである」(深瀬忠一、前掲論文、日本国憲法体系第四卷一六〇、一六一頁)。同様な指摘は、ビュルマー (Burdeau, op. cit., 1957, p. 241) ノ・ホモンント (Lepointe, op. cit., 1952, p. 111) にてもなされてゐる。

また、イギリスの一八三二年以前においては、総選挙において国王の政府が敗北した事例は殆ど存在しないが、そし一つの理由は、有権者数が極めて少なく、選挙操作が可成り容易であつたことに求められてゐる。都市選挙区については、ポケット選挙区 (pocket boroughs) ・任命選挙区 (nomination boroughs) などの言葉からも分るやうに、選挙区自体が国王もしくは特定の権力者の私有物とみなされる迄に到つてゐた。一七六〇年から一八三二年にかけては、庶民院の議席の約半数——一説によれば三分の二——がこれら有力者によつて指名されたものであり、一八一二年から一八三二年にかけては、議席が平均五千ならし六千ポンドもしくはそれ以上で自由かつ公然に売買されてゐたといわれる。C. Hibert and C. Carr, Parliament, 1956, pp. 29, 32; E. Jenks, The Government of the British Empire, 1918, pp. 139, 140, H. Masterman, History of British Constitution, 1918, p. 197 参照。

- (6) F. Mohrthoff, La dissolution des assemblées législatives dans les constitutions modernes, 1953, p. 32 参照。
- (7) P. Bastud, Siéyès et le gouvernement parlementaire, Revue du droit public, 1939, pp. 402, 403.
- (8) P. Bastud, op. cit., Revue du droit public, 1939, p. 403.
- (9) L. Duguit, op. cit., t. II, 1928, p. 805.
- (10) L. Duguit, op. cit., t. II, 1928, p. 810.

- (11) L. Duguit, op. cit., t. II, 1928, p. 810.
- (12) L. Duguit, op. cit., t. II, 1928, p. 811.
- (13) L. Duguit, op. cit., t. II, 1928, p. 811.
- (14) 「フランスにおいては、議院内閣制は、一八一四年以降に樹立され、一八三〇年から一八四〇年にかけては正常に機能することができた。議会と国王がほぼ同等な二権力を構成していたからである」(Duguit op. cit., t. II, 1928, p. 807)。
- (15) 「ワイマール憲法の政治機構はかく議院内閣制をとりつづる議会を抑制する途をとったことに特徴がある。すなわち、大統領に広汎な権限を与えた。この点はレズロープの著書「Régime parlementaire」があたかもシェイエスの『第三身分と何か』がフランス革命に果たした役割と同一の役割をそこで果たしたことを看過出来ない。彼のこの著書は革命前夜に公にされてワイマール憲法の起草者に影響を与えたのである。ここでは、彼の『不真性議院内閣制』が排斥されて、政府と議会とが均衡する真正な議院内閣制がとり入れられ議会と大統領が権限の同等な対等勢力として相互に牽制するものとされた」(佐藤功、前掲書、一九五七年一四九、五〇頁)。
- (16) R. Redslob, op. cit., 1924, p. 5.
- (17) R. Redslob, op. cit., 1924, p. 257.
- (18) R. Redslob, op. cit., 1924, p. 5.
- (19) R. Redslob op. cit., 1924, p. 263.

### 三 議院内閣制の諸要素

議院内閣制は、第一に、権力分立制の一形態であり、立法・行政兩府關係の一類型であるから、兩府間に一応の権力分立を存在させる。この点と関連して、議員内閣制は、次の三点を特色としてゐる。(i)兩府間に一応の権力分立が存在するから、立法権・行政権はそれぞれ独立の機関に分配され、立法院と政府の作用は一応區別されている。立法院は、實質の意味での法律の定立を主たる任務とし、政府は、法律の執行を主たる任務とする。したがって、立法院の意見が政府の意見と異なる場合であっても、立法院は、具体的な行政について批判ないしその他の手段を通じてそれを間接的に阻止することができるとしても、直接命令を下してその改廢を政府に義務づけることはできない。また、政府は、法律の枠内で自由裁量権を留保しているが、法律を改廢する権限を持たない。この点で、議院内閣制は、権力の分立の不明確な制限君主制および国民公会的議院政治制から區別される。(ii)立法権の主体は広範な人民——普通選挙制度ないしそれに類似する選挙制度——によって選出された民選議會である。議會が二院で構成されている場合には、小くともその第一院は広範な人民によって選ばれたものでなければならぬ。デモクラシーの理念が広範な人民の政治参加を要請するところから、議會を普通選挙制度ないしそれに類似する選挙制度によって選ぶことが要請されるだけでなく、極端な制限選挙制度の下においては立法院は政府からの独立性を確保することができないからである。第一次選挙法改正前のイギリス、王政復古時代・七月王政時代のフランスにおいては、共に極端な制限選挙制度を採用していたために、民選議會は国王のインフルエンスの下に置かれ、国王から独立性を確保することができなかった。(iii)政府の構成要素は二元的で、その名目上の主体は元首であり、その實質上の主体は内閣である。元首は、国家と政府を代表するが、實質的には無権限であるから、責任を負うこともない。だが、内閣は、

行政権の実質的な担当者であるから、その結果について責任を負う。このような行政府の二元性は、無責任者による権力行使を否定する責任政治の原理に基づくものであるが、「国王は、君臨するが、統治しない」という言葉で現わされている。この二元性の故に、議院内閣制は、厳格分立型・行政府優位型から区別される。

第二に、議院内閣制は、権力の分立を採用しながらも、両府間に厳格な分立を命ずることがなく、可成りの程度に亘って両者の協力を認めている。それ故、一般に両府間の協力は、議院内閣制の一つの特色とされている。<sup>(2)</sup> 協力の基本条件は、行政権の実質的な担当者―内閣―が議会の信任を条件として議員のうちから任命されかつ議会の信任を条件として存続することによって確保される。この手続によって内閣と議会の間に意思の同質性を確保することが可能とされるから、具体的な協力も円滑化されるのである。法律提案権の内閣と議員への競合的帰属、大臣の議院出入持権およびそこでの発言権、元首による法律の公布、内閣が締結した条約に対する議会の承認、議会による内閣提出の予算の議決等はすべて両者の具体的な協力の事例となるものであるが、このような協力の故に議院内閣制は厳格分立型と明白に区別される。

第三に、議院内閣制においては、両府が対立した場合に何れか一方の意思が優位することによって対立を解決することがなく、解散制度によって両府は等しく人民の判断に服するものとされている。したがって、一方の意思が他方の意思を一方的に規定しないという意味では、この体制を均衡の体制と規定することができ、議会意思が内閣の意思を当然には規制しないという意味では、<sup>(3)</sup> 議院内閣制は、議会主権を帰結する代表委任論を無制約に承任するものではないということが出来る。そして、両府間の均衡を実現するための手段が解散制度であるという意味では、解散制度

は均衡型としての議院内閣制の不可欠の要素といふことができる。解散制度を通じて両府は共に人民に從屬するから、人民に対する立法・行政両府のこのような從屬を人民に対する政治責任と呼ぶことができるであらう。<sup>(4)</sup> 解散権は、直接・間接の差異はあるが、行政府と立法府によって等しく行使される。直接これを行使するのは行政府であるが、この場合、責任政治の原理に従って解散の実質的決定権は内閣ないし総理大臣に歸屬し、形式的行使のみが元首に歸屬する。<sup>(5)</sup> 議会は、これに対して、内閣提出の重要法案・信任決議案・予算案の否決ないしは不信任決議案の可決等の手段によって間接的にこの権限を行使することができる。両府關係に着目する場合、このような解散制度を通じて確保される両府間の均衡は、他の類型にみられない議院内閣制の特色であるから、議院内閣制を均衡型と呼ぶことができる。

第四に、議院内閣制は、人民の積極的な優位を確保するための体制でもある。議院内閣制下の解散制度は、均衡確保の手段として機能するだけでなく、デモクラシーの要請に従って人民の優位を確保するための手段としても機能する。両府間に対立が存在する場合——立法府による政府提出の重要法案・信任決議案の否決ないし不信任案の可決が行なわれた場合——に、議院内閣制は解散制度によって対立を解決しているから、この点だけからしても、それは人民の優位と不可分に結合しているということが可能であるが、この場合の優位は、対立発生時に限定されているから、積極的な性格のものではない。議院内閣制は、さらにデモクラシーの要請に従って、両府間に対立が存在しない場合でも、人民の意思を確認する必要がある場合には解散を行なうことができるし、またそうしなければならぬ。<sup>(6)</sup> そのような場合としては、以下のようものが考えられるのであらう。<sup>(7)</sup> (i) 前回の総選挙の際に人民に提示してその支

持を得ておかなかった重大問題——国の運命に関するような外交問題・財政経済問題・公法問題——が発生した場合。イギリスには、この種の解散の事例として、アスキス内閣による議会議法改正に関する一九一〇年一月と同年一月の解散・ポールドウィン内閣による保護貿易政策に関する一九二三年の解散等がある。(ii)前内閣が議会を解散せずに総辞職し、後継内閣が成立した場合。後継内閣が人民の支持を得ているかどうかを確認するために行なう解散であるが、この事例としては、イギリスには、第二次グラッドストーン内閣による一八八五年の解散・第一次ソールズベリー内閣による一八八六年の解散・挙国一致内閣による一九三一年の解散等があり、ベルギーには、カトリック党内閣による一八七〇年の解散がある。(iii)人民と立法府の間に対立が存在する場合。対立の存在を認定するための基準としては、補欠選挙・地方選挙・第二院選挙等の結果、人民の集会や請願、大衆報道機関の論調を挙げることができるであろう。(iv)両議院の間に重大な対立が存在する場合。第二院が第一院と構成原理を異にして、任命制を採用している場合には、第二院に新議員を任命し、同院の表決結果を逆転することによって対立を克服することも考えられる。だが、その場合であっても、憲法上第二院の定員が定められている場合や誤りが第一院の方にあると考えられる場合にはなお問題が残る。また、第二院自体が第一院と同様に民選議院である場合にも、重大な対立に際して第一院を当然に優位にさせることによって解決するには、両議院の意思の政治的価値の点で問題が残る。したがって、両議院が対立した場合にも解散による解決が要請される。(v)政党問題による場合。与野党の勢力が議席面で著しく接近したり、政党の再編成が行なわれたりして、人民がどの政党を支持しているか不明確となった場合や、議会で小党が分立し安定した多数党が存在しない場合とかを考慮することができる。この最後の場合、小党分立自体が民意の反映であるなら

ば、解散によって安定した多数党を生み出すことは困難となる。議院内閣制の下においては、このような諸々の場合に、解散制度によって人民に訴えることが要求されているのであるが、この点からすれば、議院内閣制は、解散制度を通じて確保される人民の積極的優位の体制であり、立法・行政両府の意思が人民の実質的な統制の下に置かれていく体制であるとすることもできる。この意味では、議院内閣制は、直接民主制に可成り接近するから、この体制を「準直接民主制」(Le régime de la démocratie semi-directe)と呼ぶことも可能であろう。

第五に、議院内閣制における解散制度は、一定の制度を不可欠の前提としている。議院内閣制下における解散制度は、立法・行政両府間に均衡を確保する手段として機能するだけではなく、人民の優位を確保し、レフェレンダムとして機能することをも期待されているが、そのためには、二つの条件——(i)有責の機関(内閣ないし総理大臣)による解散権の行使と(ii)普通選挙制度ないしそれに類似する選挙制度——の充足を不可欠の前提条件としているのである。二つの条件の何れを欠いても解散制度は正反対の機能を果す恐れがある。(i)の点と関連しては、ワイマール憲法下の解散とマク・マオン解散を指摘しておけば足りるであろう。(ii)の場合にも解散制度は議会意思を否定するために用いられているが、無責任の機関が解散権を行使している場合には、普通選挙制度の下においてさえも、解散制度は議会意思を否定するための手段として機能させられる恐れを持っているのである。(ii)の点と関連しては、一八三二年以前のイギリスにおいては、解散に続く総選挙において国王の政府が一度も敗北していない事実を指摘すれば足りるのであろう。有権者が少数であったから、国王と政府は容易に選挙の結果を左右することができたのである。普通選挙制度ないしそれに近い選挙制度が採用されている場合でなければ、有権者は政府からの独立性を保持することが

できないのである。解散制度について、このような二つの条件を用意している点で、議院内閣制は行政府優位の体制とも区別されるのである。

右の二条件を指摘することによって、議院内閣制下の解散制度の性格と機能は一段と明瞭にされる筈であるが、これについてはなお二重の意味で有力な批判がなされているからそれらにも若干触れておかなければならないであろう。一つは、ガンベッタ流の解散非民主論―解散制度は絶対王制の遺物であり、立法府に対する行政府の攻撃手段として機能する本質的に非民主的なものとする見解、したがって、解散制度は元来人民の優位と両府の均衡のためには機能することができないとする見解<sup>(13)</sup>であり、他には、政党万能論―政党問題こそ解散制度の機能を決定するものであり、これを無視して解散制度の機能や性格を論ずることはできないとする見解である。

第一のガンベッタ流の解散非民主論は、解散権の乱用経験と代表委任論を基礎に置くフランスに根強い見解であるが、既に論じたところからも明らかのように、この見解は、全く異なった条件を持ちしたがって全く異なった機能をもつ。果す議院内閣制下の解散制度と絶対王制ないし行政府優位型における解散制度を混同していることに由来する誤解であるということができよう。絶対王制ないし行政府優位型の下においては、解散権は無責任の国家機関に名実共に帰属し（場合によっては極端な制限選挙をも前提とし）ているから、濫用からの保障を持たず、本質的に非民主的な性格を持っている。そこにおける解散制度は、いわば、議会に対する「解雇ないし罷免<sup>(14)</sup>」としての意味しか持っていないのである。だが、議院内閣制下においては、有責の機関による行使と普通選挙制度（ないしそれに類似する選挙制度）が条件とされているから、解散制度は、濫用への性向を予め否定されているのであり、「人民への上告制

度<sup>(15)</sup>」としての性格を与えられているのである。議院内閣制下の解散制度は、行政府優位型の場合とは異なつて、「普通選挙制度にとつて脅威となるものではなく、これを保護するものである。それは、議会制度の行き過ぎを阻止するものである。」<sup>(16)</sup>「解散は、人民に発言の機会を与えるための手段なのである。」<sup>(17)</sup>この意味での解散制度が否定される場合には、(i)民意によつて基礎づけられていない議会意思をもつて一般意思であるとして、人民を拘束することが起り得るし(議会の多数派による独裁とそれに対する人民の従属の危険性)、(ii)立法府は任意に内閣を罷免することができるとなるから、均衡型は立法府優位型に変質する。<sup>(18)</sup>

第二の政党万能論は、具体的には、まず、(i)解散制度が国民の優位と立法・行政両府間の均衡を確保するための手段として機能し得るためには、規律的・二大政党制が前提条件とされており、フランスのように、比例代表制によつて不斷に再生産される小党分立下においては、解散制度は、右のような機能を果たすことができいと見る見解として提示される。<sup>(19)</sup>小党分立下においては、連立内閣の成立が一般的であるから、解散制度を通じて判断されるべき政治の功罪がどの政党に帰属するか不明確となり、人民の判断と統制もまた明確性を欠く上に、解散後成立する内閣は、依然として連立内閣であるから、それは、相交らず不安定・非能率の内閣である。したがつて、小党分立下においては解散制度は、国民の優位を確保し、両府間の均衡を確保する手段として機能することができないとするのである。ついでまた、(ii)小党分立下の解散制度と関連して、「もしフランスが、閣員に代表者を出している議会政派の一つが離間するのを原因として内閣が瓦解するたびごとに総選挙の混乱に捲きこまれていたとしたら、おそらくフランスに民主政治の存続はありえなかつたであらう。」<sup>(20)</sup>という批判としても提示される。

小党分立下においては、二大政党下の場合よりも、解散の効果が不明確になることや解散制度によって連立内閣の内部的不一致に由来する行政府の不安定・非能率が除去され難いことなどを、認めなければならぬ。したがって、議院内閣制が円滑に運用され、解散制度が充実な機能を果たし得るためには、二大政党制が望ましいことは否定できない。<sup>(21)</sup>だが、小党分立の故に、解散制度の機能が全面的に否定されもしくは解散制度が民主政治を混乱に陥入れるとするには問題がある。第一に、小党分立下であっても、解散が可能であれば、内閣を不信任することは、それが連立与党の内部的一致に由来するものであると否とを問わず、議員にとって議席喪失と巨額な出費の可能性を意味することになる。したがって、民意の動向を考慮しない、無責任な不信任は抑制され、不信任権の乱用による内閣の従属性（不安定・非能率）は除去される筈である。第二に、解散が可能であれば、現に争われている問題を人民の前に提出することが可能となり、当該問題に対する与野党ないし各党派の態度は人民に公約されることになるから、同様に爾後の無責任な行動は抑制されることになる。したがって、小党分立下においても、解散制度は、依然として人民の優位と両府の均衡のために貢献できることを肯定しなければならぬであろう。小党分立下においては、解散の効果が不明確になり勝ちなことは確かであるとしても、解散制度が全く無意味になってしまったり、民主政治を混乱に陥し入れてしまうということはできないであろう。逆に、解散制度が、政党を人民のものとする<sup>(22)</sup>ことによって、院内政党的小党分立の解消と与野党の規律化に貢献することさえもできることは注目されるべきであろう。フランスの場合であっても、小党の分立は、必ずしも民意の反映ではなく、逆に、解散制度の不存在を通じて政党が人民と切り離されていること——つまり、政党が院内政党から人民の政党に転化するための機会を持たないこと——に由来している気

配が見られるのであり、比例代表制を採用していない場合であっても、同国においては依然として小党が分立している事実は、これを挙証するものである。いずれにしても、小党分立自体が民意の反映であることについて明確な挙証がされない限り、小党が分立しているからといって、直ちに解散制度の意義を否定することはできないであろう。

だが、人民および政党の間に階級対立ないし本質的な世界観の対立が著しく、多数決原理の基礎自体が動揺している場合には、二大政党制・小党分立制の如きを問わず、解散制度の問題解決能力が著しく限られてくることはいう迄もない。

これ迄、議院内閣制の基本構造を他の類型との比較において検討してきたが、次の課題は、このように概念規定をされた議院内閣制がイギリスおよびフランスにおいてどのような史的な展開を示すかということではなければならない。歴史的な検討の中で、はじめて、このように議院内閣制を概念規定することの意義が具体的に把握される筈だからである。検討をイギリス・フランスの両国に向けなければならないのは、両国が、議院内閣制の歴史において「他国にとっての模範的役割」<sup>(23)</sup>を果しているからである。

- (1) ジョージ三世の即位当時、イギリスの州選挙区 (county constituency) の有権者数は平均四〇〇〇名であり、都市選挙区 (borough constituency) の平均有権者数は二〇〇名であった上に、各選挙区は、一八三二年以前においては原則として二名の議員を選出していたのである (D. Keir, *The Constitutional History of Modern Britain*, 1957, p. 323)。<sup>23</sup> フランスの王制復古時代において、有権者総数は約一〇万人——一八一七年・一万人、一八二〇年・一万五千人、一八三〇年・

八万八千人——で、人口三〇〇人にすぎ一名であった (Prélot, *op. cit.*, 1957, *liv.* II, p. 110)。また、七月王制の下においても、有権者総数は総人口の二パーセントにも満たなかった——一八三二年・一六万六千人、一八四七年・二四万人——のである (Prélot, *op. cit.*, 1957, *liv.* II, p. 123)。

(2) 既に述べたところからも明らかなように、デュギー、ピュルドー、レズロップ等はこの点を明示している。

(3) 代表委任論については、立法院優位型の注 (13) を参照。

(4) Redlob, *op. cit.*, 1924, p. 4 参照。

(5) モールホッフは、「政府による解散とは、内閣ないし総理大臣が決定するもので、直接政府 (総理大臣ないし内閣) に依存する解散である。有責の政府がそれを要求する場合には、元首は、それに同意することを義務づけられているから、内閣の要求に反対することができない。政府による解散は、現代的意義における議院内閣制の下で認められる唯一の解散形式である」と述べている。Mohrhoff, *op. cit.*, 1953 p. 27 参照。また、ジェニングスは、イギリス女王の解散権について「女王の個人大権は理論上維持されているが、実際上は殆ど行使することができな」と述べている (Jennings, *Cabinet Government*, 1959, p. 428)。第一次世界大戦以前のイギリスにおいては、「解散権の実質的行使は内閣に帰属していたのであるが、一九一八年以降においては総理大臣個人に帰属しているのである (Jennings, *op. cit.*, 1959, p. 419; Keir, *op. cit.*, 1957, p. 497 参照)。

(6) 「立法院の意思が国民の意思と明らかに異なっているとみなされる場合にはいつも、解散が許されるし、必要でもある」 (A. Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, 1952, p. 433)。

(7) 議院内閣制で解散の行使される場合として、モールホッフは、(i) 議会が政府を不信任した場合、(ii) 立法院と行政府が対立した場合、(iii) 議会と人民の意思が不一致の場合、(iv) 重大な立法問題の発生した場合、(v) 両議院が対立した場合、(vi) 政党が分

立している場合、(vii) 特別の場合、を挙げている (F. Mohrhoff, *La dissolution des assemblées législatives dans les constitutions modernes*, 1953, pp. 19—23 参照)。イギリスの場合として、ハリソンは、(i) 重大問題について庶民院と内閣が対立した場合、(ii) 前内閣が解散に訴えることなく総辞職し、後継内閣が成立した場合、(iii) 前回の総選挙の際に政府与党が人民からのマニフェストを得ていない重大問題が発生した場合、(iv) 庶民院の任期満了が接近した場合、を指摘し (W. Harrison, *The Government of Britain*, 1957, pp. 35, 36 参照)、ジェニングスは、(i) 政府が庶民院で敗北した場合、(ii) 政府内部における意見不一致の結果として前政府が総辞職し、新政府が成立した場合、(iii) 新しい政策について人民からのマニフェストを求める場合、(iv) 選挙が政府に有利に展開されると判断する場合、を挙げている (Jennings, *The British Constitution*, 1954, pp. 13, 14 参照)。また、日本国憲法の場合として、佐々木教授は、(i) 内閣と衆議院が特定の事項について意見を異にする場合、(ii) 衆議院が内閣を不信任した場合、(iii) 内閣支持の議員数が少数である場合、(iv) 衆議院が国民の意思を傳達しているかどうか甲わしう場合、を挙げ (佐々木物一、*日本国憲法論*、昭和三五年、二四一、二四二頁参照)、鶴飼教授は、(i) 衆議院の不信任決議があった場合、(ii) 国会が重要な案件について議決しなければならない場合、(iii) 与野党の勢力が接近していたり、政党の再編成が行なわれたりして、国民がどの政党を支持するか明らかでない場合などを挙げておられる (鶴飼信成、*憲法*、一九五七年、二一七頁)。以上の諸学説からも明らかのように、議院内閣制下の解散は、両府が対立した場合に限定されるものではなく、一般に議会が人民の意思を表明しているかどうか疑わしい場合にも当然に及びるのである。同様な指摘は、レスローブ (Redstob, *op. cit.*, 1924, pp. 50, 51)、ハノー (Prélot, *op. cit.*, 1957, liv. 1, pp. 97, 98)、鈴木安蔵教授 (*憲法研究*、昭三六、二六四、二六五頁) にやってもなされてゐる。

(8) Mohrhoff, *op. cit.*, 1953, p. 21 参照。

(9) Mohrhoff, *op. cit.*, 1953, p. 22.

権力分立の諸形態と議院内閣制

- (10) Prélôt, op. cit., 1957, liv. 1, p. 98.
- (11) カーン・シロツミツハは「解散制度が「国民投票の意味と機能」を持つてゐることを指摘してゐる。Carl Schmitt, *Legitimität und Legitimität*, 1932, S. 92 参照。
- (12) マク・マオン解散については既に述べておいたが、ワイマール憲法下においても「議会と対抗する意味で」解散権が行使されている。深瀬忠一、前掲論文「日本国憲法体系第四卷一六四頁参照。
- (13) G. Beria, *La dissolution et le régime des pouvoirs publics*, *Revue du droit public*, 1936, p. 131 参照。
- (14) Mohrhoff, op. cit., 1953, p. 16
- (15) 「解散は、その本質において、法的主権者から政治的主権者への通告である」(Dicey, op. cit., 1952, p. 433)。
- (16) Waldeck-Rousseau, cité par Duguit, op. cit., t. II, 1928, p. 811.
- (17) Duverger, op. cit., 1956, p. 164
- (18) Burdeau, op. cit., 1957, pp. 127, 128; 田上穂治・憲法撮要「昭三八、二八頁参照。
- (19) 「解散権行使の困難性が内閣の議会への従風性の原因であるとしても、それはフランスに於て大なる原因でない。小党分立と比例代表制が組合せられている時、解散権の行使又は不行使は議院内閣制の機能に何ら影響を与えない」と、野村教授は述べておられる。野村敬造、前掲書「昭和三五年、二三八頁参照。
- (20) ストロング、前掲書(新田隆信訳)「昭和三四年、一六八頁。
- (21) この点は「一般に指摘されてゐる」例えが「The Report of the Joint Committee of Parliament on Indian Constitutional Reform, 1934, quoted by Wade and Phillips, *Constitutional law*, 1955, p. 14; H. Peters, op. cit., *Gegenwartsprobleme des Rechts*, 1950, S. 78, 79 参照。

(22) 「内閣が武器として解散権を与えられている場合には、その効用は、対議会そのものとの関係においては、その現実の行使によってよりも行使への脅威によって発揮される。しかもその効果は常に野党に対して発揮されるのみでなく、却って与党自身の凝集力として役立つのである」(尾形典男、議院内閣制度の検討、公法研究第七号二九頁)、「フランス憲法は内閣に対し議会を解散する権限を与えていない。これは歴史上苦しい経験もつフランス人の、執行権強化に対する不信の現われとみられる。しかしこのため往々にして世論が議会に反映し難い結果となり、さらに小党分立を助長することにもなる」(鐵山政道編、政党、昭和二九年、一九八頁)

(23) Glum, *op. cit.*, 1950, S. 3.