

序論―問題意識と分析視角

ここでは、本論文全体を貫く問題意識や分析視角が示される。その前提として、以下の点を確認している。すなわち、いわゆる「平成デモクラシー」における議院内閣制論の特徴として、政府/与党の一体性ひいては与党の支持を基盤とした「強い首相」が志向されてきた。そして、そこでモデルとされてきたのは、「内閣統治」ひいては「大統領的首相」というイギリス議院内閣制理解であった。このようにイギリス型議院内閣制を理解したうえで「平成デモクラシー」の諸改革が進んだが、その結果として、戦後日本で最高水準とあってよい権力集中（「官邸一強」）が現出することになった。これを受け憲法学でも、政府―議会間関係を検討する議院内閣制論における権力抑制の問題が、憲法学上も大きな課題となっていることを指摘した。

こうした状況を受け、本論文における問題意識と分析視角を示している。すなわち、そうした「内閣統治」「強い首相」と呼ばれる実態において、内閣（首相）は政府/与党の一体性を確保する、すなわち政府派議員（与党議員）を統制するために、いかなる法的権能を有しているのかを検討すべきではないか。このような問題意識に立ったうえで、その時には以下のような分析視角に立つことも述べている。それは、イギリス議院内閣制が参照されるときにしばしば説かれる（機能的）「実態」それ自体を再検討すると同時に、そうした「実態」の背景にある法的権能の構造に着目するというものである。「実態」を捨象するのでも、単に「実態」のみを確認して満足するのでもなく、そうした「実態」の背景にある法的権能の構造に着目することが、日英の議院内閣制の構造を憲法学の観点から比較するうえでも有益であると考えられるからである。

第1部 議会解散権に見える「信任」の構造

第1部では、政府派議員の統制手段としてしばしば取り上げられる議会解散権の法的構造について検討している。まず第1章「議会解散権と信任附帯」においては、そもそもイギリスにおいて政府派議員を統制するために解散権がいかに用いられてきたかについて検討している。そこで明らかとなったのは、首相が議会解散を直接ちらつかせるという方法もあるが、より多く用いられてきたのは信任附帯 (attaching confidence) と呼ばれる方法だということである。それは政府の重要案件でありながら政府派議員による造反の見込まれるものを、政府の信任案件として首相が指定するという方法であり、具体的には、首相から特定政策と関連付けた信任動議を提出するという「信任附帯動議の提出」と、ある案件の可決が信任案件である旨を首相が下院で発言する「狭義の信任附帯」がある。

では、このような議会解散権を通じた政府派議員統制を可能にしている法的構造とは、どのようなものであるか。第2章「前提にある法的構造—首相任命権に着目して」で検討されるのは、この点である。そこではおおむね、以下の点が明らかにされる。すなわち、本来は議会解散権が法的には君主に属し、一定の場合に君主による拒否が認められるものとして解するのが通説的見解である。しかし、君主による拒否が認められるかは信任原則に基づき判断され、その結果、拒否が認められる場合は極めて限定的に解されている。それゆえ、首相は実質的に議会解散権を自身の意思に基づいて行使することができる。では、本来君主が有している議会に対する他律的解散権を、なぜ首相は行使しうるのであろうか。その法的構造の背景として筆者は、実質的に裁量を伴う首相任命権が法的に君主に備わっており、下院も含めた議会全体が法的な首相任命プロセスに関与していないからこそ、首相は下院を含めた議会からの自立性を確保し、そしてそうした自立性に基づいて本来君主が有しているはずの他律的解散権を行使できると考えられるのである。

しかし、2011年議会任期固定法 (the Fixed-term Parliaments Act 2011, 以下「FTPA」) は、こうした自立性を巡る権限配分の整合性を半端に変更したというのが、第3章「デッドロックと回帰—2011年議会任期固定法から2022年廃止法まで」の内容である。そこでは、

以下の点が述べられる。すなわち、首相任命権を従来通り君主に配分したうえで議会解散権のみ下院に移譲するというのは、首相による解散総選挙の脅しを不可能にし、信任附帯を通じた政府派議員の統制の意義を大幅に失わせた。附帯信任案件が否決された場合であっても現首相には辞職する以外の選択肢がないからである。さりとて、与党内のフォーマルな手続やインフォーマルな闘争によって追い落とされることがない限り、政府派は現首相以外に信任を確保しうる首相候補を提示することはできない。そして、政府派議員は解散総選挙において党から追放されるリスクを恐れることなく、また自身で新たな首相候補を提示することなく、現首相の掲げる重要政策（ここでは、Brexit の離脱協定案）についてのみ反対することができる。本来は君主の有する首相任命権を通じ他律的解散についての正統性を首相は有しているはずであるにもかかわらず、自身のイニシアティブでこのような事態を打開することができなくなってしまったのである。

そして、このような自立性について整合的な権限配分を前提に、信任附帯がいかに成立しているかを見るのが、第 4 章「信任附帯の条件—政党の凝集性と君主の政治的自制」である。19 世紀後半のイギリス議会政治史を見やりながら、信任附帯の背景にある構造を検討し、以下の点を論じた。まず、附帯信任案件への否決すなわち不信任の表明は、造反をしている当該政府派議員にとっても益することがない。次に、附帯信任案件が否決された場合、凝集性が高い現在の二大政党制を前提にした際に、下院の信任を確保しうる他の首相候補を探知することは著しく困難である。それは、議会解散権と首相任命権を両方有していながらも、信任についての情報を積極的に探知する意思を欠いた君主にあってはなおさらのことである。そして先述の通り、現首相が下院から不信任を表明され、信任を確保しうる他の首相候補が君主にとって明らかではない場合、現首相による解散奏請は自動的に裁可されるという点につきイギリスで異論は見られない。それゆえ、現代の二大政党制を前提とした多数政府の場合、附帯信任案件の否決を理由として首相が解散奏請を行った際に君主が拒否する可能性はまずない。このように君主による拒否の可能性を封じる形で、かつ凝集性の

高い二大政党制を前提にしたうえで、現在のイギリスにおいて信任附帯が用いられていることに留意すべきであると考えられる。

第2部 下院内権限に見える「自律」の構造

この部では、政府が下院内においていかなる権能を有しているかという観点から、イギリスの議院内閣制を検討する。

第1章「下院の自律と政府派議員一大権と制定法の関係から」では、大権と制定法ひいては政府と議会の関係について判示した諸判例を見たうえで、以下のような結論を導いた。すなわち、こうした諸判例では一貫して、政府派議員の造反によって政府と議会の間の「分断」が可視化されていた。そして、こうした局面にあって裁判所は、一貫して議会が政府に対して優位すると判示した。

こうした分析は、以下の二点において本論文の問題意識との関係で重要である。第一に、政党政治が確立した20世紀以降になっても政府派議員の造反は重要な局面で生じており、その結果として、政府と議会の間の「融合」というイギリス議院内閣制の特徴は、決して少なからぬ頻度で両者の「分断」へと変貌しているということである。こうした造反に関する研究については次章で紹介するが、少なくとも、両者の間の「結節点」としての役割を果たしている政府派議員の存在に着目する必要性を感じさせることは間違いない。こうした結節点いかんによって両者は「分断」を見せ、その場合に裁判所は、一貫して議会の側を支持しているのである。

第二に、そこで裁判所が用いている、政府に対する議会の優位という意味での議会主権という概念についてである。先行研究ではあまり着目されてこなかったが、ここで論じてきたような政府との関係における議会の優位を示すものであるという側面を、議会主権という概念は長らく有してきた。こうした側面についてはイギリス憲政史を紹介するうえでは登場するものの、現代における意義について検討されてきたことがほぼなかったといってもいいように思われる。こうした中で、とりわけ二つの Miller 事件に象徴されるように、政

府に対する議会の優位という議会主権の側面が現代においても非常に重要な意味を有していることを確認しておくことは重要であるように思われる。

このように、こと議会主権論においては政府と議会の結節点である政府派議員の重要性が暗黙の裡に示されており、その結節点が失われると両者の「断絶」が明確となる、そしてその場合には議会が優位するとされていた。しかし、こうしたイギリス議院内閣制における両者の結節点としての政府派議員に対する着目は、少なくとも日本憲法学においては余りなされてこなかったように思われる。それは、イギリス議会の特徴として議会、とりわけ下院における政府の支配論 (executive dominance, 以下単に「政府の支配」) が指摘されてきたことによる。第2章「下院における政府の支配論と修正的見解」では、こうした政府の支配論について検討がなされる。そこでは、そうした政府の支配が確立してゆく歴史を確認しつつも、1970年代以降 (特に近年)、イギリスでは〈政府の支配/議会の衰退〉という構図に対し疑義や留保を呈する見解が有力に主張されている。そして、これらの研究においてたびたび指摘されているのが、政府の支配における第二の要素、つまり政府による下院政府派議員に対する統制に対する疑義や留保であった。本論文の問題関心からは、この点に着目すべきであろう。

では、具体的に何を検討するか。政府の支配における第二の要素の中核として、また象徴的な意味合いでも取り上げられることが多いのが、院内幹事 (whip) の存在である。第3章「下院における政府派議員の自律性—院内幹事に着目して」では題名通り、この院内幹事の権能を素材として、下院における政府派議員に対する統制について検討している。そこで得た結論は、以下の通りである。すなわち、すなわち、下院において政府派議員に一「ムチ」であれ「アメ」であれ—院内幹事が行使しうるフォーマルな権能は、極めて限定的だということである。現時点でそうした権能を挙げうるとしても、公法律案委員会の委員任命権のみであろう。またこの権能とて、政府派議員の統制にどこまで有用たりうるかは多分に疑わしい。「アメ」の観点でいえば、公法律案委員会が法案ごとに設立され審議終了後に解散することに鑑みれば、委員ポストを与えることが政府派議員にとって魅力的であるかは疑わし

い。次に「ムチ」の観点でいえば、造反議員を委員会で締め出してもあまり効果はないと考えられる。先述の通り、下院全体での審議における発言・投票・修正案提出について院内幹事は一切コントロールできないからである。そのうえで、政府の支配論に対してはさらなる留保が必要である旨を論じた。

第3部 日本議院内閣制の再定位に向けて

一連の検討を踏まえた上で日本議院内閣制の法的構造を再検討せんとするのが、第3部の課題である。

第1章「戦後議院内閣制の構図形成—新憲法制定と抜き打ち解散まで」では、日本国憲法制定のプロセス、そして制定後間もなく生じた二度の解散を巡る問題に着目しながら、戦後日本において議院内閣制がどのような構図において形成されていったかを検討する。ここでの検討において一つの軸となるのが、イギリス議会内閣制検討において強調してきた、他律的解散権を内閣に配分する正当化根拠としての、内閣の国会（衆議院）に対する自立性である。こうした意味での「自立性問題」につきいかなる検討がなされたかを以下見てゆくが、それは、こうした検討が日本の議院内閣制論を見直す一つの契機となると思われるからである。

そこで明らかとなったのは、おおむね以下の点である。すなわち、戦後の憲法改正にあって、日本政府は当初、首相任命及び議会解散の両作用にかかる大権を天皇に残す予定であり、その意味において本論文で述べてきたようなイギリス型の「信任」の構造を有した議院内閣制を志向していた。これに対しGHQ民政局側は、首相任命権につき天皇に実質的裁量を残すことを忌避し、そうした観点から首相任命条項（憲法67条、6条1項等）を設けた。そして自由な解散権を内閣に与えることは拒絶しながらも、信任動議の否決によっても内閣が解散権を確保しうるようにすることで、内閣に一定の主導権を与えることを志向していた。

こうした差異が審議過程において見逃されて日本国憲法が制定されるも、そうした相違はいわゆる「馴れ合い解散」前後により複雑な形で顕在化することになった。すなわち、反吉田勢力たる中道勢力に期待する民政局側は、自身がマッカーサー草案に盛り込んだはずの内閣による信任決議案提出という選択肢を（意図的であったかはともかく）捨象した。これに対し吉田内閣とその法制官僚たちは彼らの理解する「イギリス型」議院内閣制に基づき、内閣が自由に解散権を行使できるものと主張した。ここに、〈69条解散＝内閣の衆議院に対する従属/非 69条解散＝内閣の衆議院に対する自立〉という二項対立的構図が形成されることになった。その中で、他律的解散権を内閣が行使できるとする背景にある首相任命作用についての権限配分についての考慮、そして、民政局が本来用意していたはずの、信任決議案提出を通じた解散権配分プロセスにおける内閣の一定の主導権についての考慮が見られなくなった。しかし、上記の二項対立的構図における二つの考慮は、いわゆる「抜き打ち解散」前後の両院法規委員会における議論で見られることとなった。そうした考慮は、先に見た構図を見直しの契機を含んでいたと思われるが、本格的な見直しに到ることはなかったのである。

このように戦後議院内閣制の構図が形成されていったことを確認したうえで、第2章「戦後議院内閣制の構図―解散権における69条非限定説の観点から」では題名通り、こうした構図の「非69条解散」の陣営の諸見解を類型化し、本論文の視点から若干の検討を加えた。

まず、ハードな自立性説は、以下の三つの特徴を有する。第一の特徴として、良き民主政の構想を実現するために内閣に国会からの自立性が措定される。第二に、そこで措定されている自立性は「自由な」解散権という語に象徴されるように、当該民主政の構想を実現するための強度なものとして観念されている。第三に、そうしたハードな自立性を措定する根拠としてイギリスでは君主の存在が意識されており、日本の天皇に同様の役割を期待する。こうしたハードな自立性説に対しては、とりわけ第三の特徴に対して疑問を投げかけた。すなわち、日本国憲法下では、首相指名条項の存在によってそもそも天皇から他律的解散の権能や正統性を引き出すことはできないということである。

これに対し、ソフトな自立性説には以下の三点の特徴がある。第一に、自由の保障を重視し、その具体的制度化である権力分立から、内閣の衆議院に対する一定の自立性を措定する。第二に、先述した自由の保障に資する限りでのみ当該自立性を措定するため、ハードな自立性説が措定する自立性よりその程度は弱い。第三に、内閣と衆議院の間の権力分立を問題にするため、内閣の行使する他律的解散権の源泉であり、内閣の自立性を措定する媒介項としての天皇を必要としない。こうしたソフトな自立性説に対しては、本論文から以下の二点を述べた。まず第三の特徴について、その結論において本論文の知見と整合的であると考えられる反面、それが憲法4条だけに基づくものではないということを強調した。そのうえで、日本国憲法における首相指名条項の存在によって、天皇からだけでなく、指名者たる国会自身による許可を除き、内閣へ他律的解散の権能や正統性を与えることを困難にしているのではないか、という疑問を呈した。

そして、こうした諸見解の中で、解散の民意反映機能に着目する見解もあることを論じた。そこでは、対立のモチーフを超えた内閣と衆議院を一体と捉えた政治部門に対する民意反映機能が重視されることになる。そして、内閣が解散決定権を行使するとしても、そうした機能を全うできるかという観点から当該行使には一定の制約が課されることになる。こうした機能については、当該解散の決定権配分に当たっては他律的解散権を有する内閣の自立性に対する考慮が避けられないことを指摘した。そして、そうした機能を維持しつつも、首相指名条項との関係で自立性の問題を生じさせることなく解散権を配分することはできないのかという疑問を提起した。

このように、従来の「非69条解散」の陣営の諸見解は、首相指名条項との関係で、内閣が他律的解散権を行使する前提となる、衆議院に対する内閣の自立性を説明しきれていないように思われる。しかしさりとて、従来の「69条解散」の陣営とて、問題がないではない。第3章『「信任」の構造と衆議院解散』では、まず、こうした悩ましさを体現したものとして芦部信喜の議院内閣制論を検討した。そして、「69条解散」の陣営に立つ、従来の69条「限定」説及び自律解散説の代表として、小嶋和司及び長谷川正安の見解を検討し、それ

ぞれに問題があることを論じた。とりわけ、従来の 69 条非限定説や本論文でいう民意反映機能を説く論者が肯定してきた、そして小嶋・長谷川もその必要性を肯定する解散、特に少数与党内閣の場合における解散が著しく困難になる点において、従来の「69 条解散」の諸見解にも限界があると思われる。こうした検討を踏まえ、本章では、解散作用の前提となる内閣の自立性を、衆議院と内閣の間の動態的プロセスに委ねる規定として、69 条を再構成することを試みている。

第 4 章「国会内における『自律』の構造」では、憲法より下位の法規範における「自律」をめぐる法的構造は日本においていかなるものであり、イギリスのそれとどのような異同を見出すことができるかにつき検討している。より端的に言えば、日本において政府派議員は国会内で自律的権能をどの程度有しているであろうか。これは、前章で提示した憲法 69 条の再構成がすぐさま受容される可能性に乏しい現在にあっては、なおのこと検討しておくべき点であろうと考えられる。そこで明らかとなったのは、以下の二点である。第一に、会派による運営により、政府派各議員が与党会派執行部の意思と独立に国会内で活動することは著しく困難であるということである。そして第二に、その帰結として、与党内構造によって政府からの政府派議員の国会内における自律性が大きく変動するという意味で、国会システムが「閉じていない」ということである。

結論—本論文のまとめと今後の課題

ここでは以上の議論を総括し、今後の課題を示している。課題については、①権能と正統性の源泉である君主、②第 3 部で示した筆者自身の分析や検討と現実の政治運用との関係、③議院内閣制論における野党（反政府派）の位置づけにつき、検討を深める必要があると述べている。