

議院内閣制の本質的意義

村 田 孝 雄

目 次

1. は し が き
2. 議院内閣制の本質
3. 議院内閣制と国家形体
4. 議院内閣制と権力分立制
5. む す び

1. は し が き

国家の統治権，ことに行政権と立法権との関係については，3つの原理または類型が考えられる¹⁾。すなわち，行政権と立法権との集中制，分離制および共働制である。

第1に集中（Concentration）制とは，行政・立法両権力が同一の機関によって行使され，または単一の機関によって全面的に決定される制度をいう。

第2に分離（Separation）制は，権力分立制のもとに見られる制度であって，実際には，大統領制および超然内閣制として実現されている。

第3に共働（Collaboration）制は，行政権と立法権とを区別して，異なる機関に担当せしめるが，機関相互に共働および依存の関係をもたせる制度をいう。

さて，この第2の原理である分離制については，アメリカ合衆国にその典型的事例が見られ，第3の原理である共働制の好個の実例は近代の議院内閣制である。議院内閣制はアメリカの大統領制と対置させて説かれることが多い。

本稿においては，議院内閣制の本質的意義について，イギリス，ドイ

ツ、フランスの法制度を対照させながら、比較法的考察を試みることにしたい。

1) 清宮四郎, 憲法 I, (法律学全集3) p.52

2. 議院内閣制の本質

議院内閣制の本質として最大の確實性を以て挙げられる点は、行政部が立法部にたいして政治的責任を負うこと、すなわち政府が議会の信任を在職の要件とする¹⁾ ということである。なおこの外、議院内閣制の特色として通常大臣は議会の議員たること、政府には議会の解散権がみとめられること、議会にたいする政府の責任は連带的であることが挙げられるが、これらの点の議院内閣制にとっての本質性について順次考察してみよう。

大臣が議員たることに関しては、Sidney Low はイギリス議院内閣制の「全体の基礎は大臣が議会の何れかの議院に所属するよう強いられる慣習 (usage) にある」とし、また各国における議院内閣制の共通の第1の特色を大臣が同時に議員たることに求める²⁾。また通常議院内閣制という言葉の外国語たる *parlamentarische Regierung*, *parliamentary government* は、Hatschek によれば議会ことに下院の多数派から引き出される行政部すなわち *parlamentarische Exekutive*, *parliamentary executive* である³⁾。すなわち、Hatschek の説くところによれば「フランスにおけるのみならずドイツにおける立憲的国家理論は *parlamentarische Regierung* の本質を大臣をその時々議会の多数派から引き出す必要性の中に認め⁴⁾」またイギリスにおいては「国王の大臣が議会に議員として所属しなければならない必要性は法規 (*Rechtssatz*) であり、したがって *parliamentary executive* は法制度 (*Rechtsinstitut*) である⁵⁾」。このように議院内閣制を議会的行政部とすることには、大臣が議員であることを含んでいるが、イギリスにおいては、大臣が議員であることの原則はそれが Sidney Low の説く如く単なる習慣 (*custom*⁶⁾) にすぎないにせよ、また Hatschek の説く如く法規であるにせよ、比較的徹底して貫かれてはいるが、ここでも少数の例外⁷⁾ が見られる。Jellineck は当時

の各国イギリス、フランス、イタリーの議院内閣制を概観して「議院内閣制国家（parlamentarisch regierter Staat）の共通の標識として首相は常にその他の大臣は通常国会議員であるという原則が定立せられ得るにすぎない⁸⁾」と結論づけている。

大臣が国会議員でなければならないということを憲法上明確に規定した例は極めて少く1900年のオーストラリア憲法⁹⁾が挙げられ得る程度にすぎず、したがって日本国憲法第67条「内閣総理大臣は国会議員の中から国会の議決で、これを指名する……」同第68条「内閣総理大臣は、国务大臣を任命する。ただし、その過半数は国会議員の中から選ばなければならない。……」とする憲法立法は世界各国の立法例からすれば例外に属するのではなからうか。議院内閣制をとるドイツおよびフランスにおいてもこの点に関しては単に実際の運用に任されておるにすぎず、したがって国会議員に非ざる大臣の例も実際においてこれを見ることが出来る¹⁰⁾。大臣が国会議員たるべきことは何れかといえば議院内閣制に関する理論の上で主張せられ、実際には成文化せられず単に政治的現象たるにすぎず、したがってその例外も少しとせず各国の議院内閣制を概観すれば、やはり内閣が議会にたいして政治的責任を負い内閣は議会の信任を在職の要件とするという点が最大の確実性を以て指摘できるものと考えられる。両者はもちろん議院内閣制にあっては一体の関係に立つものであって、一方は必然的に他方を伴う関係に立つものといえるが、しかし議院内閣制を憲法上保障しようとする場合、まず内閣の議会にたいする政治的責任したがって内閣は議会の信任をその在職の要件とするという点が保障せられ、大臣が国会議員たるべきことは実際の政治的現象に任されるを通常とすることからも前者をいわば議院内閣制の核心ともいうを得るのではないか。事実 Dicey の parliamentary executive たる概念は立法部が行政部を任命および罷免し（appoint and dismiss）これらの事情の下で、概して、立法部の議員の中から選ばれる行政部¹¹⁾の意味であり、この概念が今日においても各国の議院内閣制にあてはまると思われる。

1) 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1巻第1号

p.102. 議院内閣制の要素として2つの要素を挙げ他の要素として「行政府と立法府とが一応分立している」点を指摘される。

- 2) Sidney Low, *The Governance of England*, 1922, p.47~p.48.
- 3) Hatschek, *Englisches Staatsrecht*, Bd I, S.542~S.543.

ただしイギリスにおける *Parliamentary Government* にはこの *parliamentary executive* の概念と共に、議会の行政活動すなわち大臣、各省と議会の委員会との協働によって達成される行政活動の2つを含ましめている。

- 4) Hatschek, *Deutsches und Preussisches Staatsrecht*, Bd I, S.574.
- 5) Hatschek, *Englisches Staatsrecht*, Bd I, S.543~S.544.

国王の大臣が議会にその議員として所属しなければならない必要性は、さもなければ議会が如何なる外部者をも議会の中から閉め出すことが許されるという議院規則が回避されるが故に法規であると理由づける。

- 6) Sidney Low, *op. cit.*, p.48.
- 7) 市村今朝蔵「英国憲政の理論と実践」(内閣篇) p.47, 「Gladstone は議員でなしに8ヶ月間植民地大臣(1845~46年)の職についていたことがあった。スコットランド法務官はある時——1923年より1924年まで——議会に席がなかった。General Smuts は議席なくして、無任所大臣として、1916年から第1次大戦終了まで戦時内閣の1員であった。Ramsay Mac-Donald と Malcolm Mac-Donald は1935年10月の総選挙から1936年の初めまで議会に席なくして閣員であった」。
- 8) Jellineck, *Ausgewählte Schriften und Reden* Bd 2, S.281.
- 9) 第64条第3項「最初の総選挙後国の大臣は何人も上院議員 (senator) あるいは下院議員 (member of the House of Representatives) であるか、あるいはそれにならなければ、3ヶ月以上の長い期間にわたって職を保持することが出来ない」。
- 10) Ulrich Scheuner, *über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, N.F., Bd. 13, S.228.
- 11) A.V. Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, 1924, p.480.

つぎに議院内閣制をとる国家においては政府が解散権を有することはほぼ共通の原則である¹⁾。一般に解散は政府および議会間の争いを取り除く最も重要な手段の1つであるが、議院内閣制においてはこの解散権は議会にたいする政府の反対権能であり、もし議会の見解がかえって国民の意思

を反映していないと思われる合理的な根拠があれば解散によって国民に訴える権能である。解散権は議会の多数派の意思にたいして内閣が自らの地位を主張する唯一の可能性を与えるものである²⁾。イギリスにおいてはこの解散は政府したがってその地盤たる議会内の政党にとって有利な時期を選んで突如としてゆわゆる不意打の解散 (surprise dissolution) が行なわれ、また政府の支持者が余りに無規律でありまた政府の反対者が余りに妨害的である場合、一種の刑罰措置 (penal measure) として解散を行う³⁾。この刑罰措置としての解散は政府の議会にたいする権能を高める。

Redslob はこの解散を議院内閣制に関する彼の均衡理論の立場から重要視する。すなわち、Redslob によれば、議院内閣制は立法部および行政部間の均衡によって特色づけられる均衡の制度 (System des Gleichgewichts) であり、この均衡を維持する手段がすなわち解散であって議会の不信任投票に政府は解散権を以て対抗し、両者が衝突した場合の危機を審判者たる国民が選挙によって解決することによってこの均衡関係が保たれる⁴⁾。もちろん Redslob のこの見解はフランス第三共和制の実情にかんがみて行政部を強化しようとする政治的動機に由来するものである。フランス第三共和国憲法においては、なるほど大統領は下院を解散することが出来るが、しかしそれには上院の同意を必要とし、大統領は直接国民によってではなしに議会によって選ばれたがって大統領は議会にたいし政治的に従属し、さらに大統領には憲法改正に何ら関与する権限を与えられず、したがって常に憲法改正によってその地位を奪われる危険性があり大統領は法的にも議会に従属していた。大統領のかかる弱い従属的地位からしてただの1回を除きこの解散権の行使を不可能ならしめた⁵⁾。内閣は常に大統領が解散権によって救うことなしに、議会の前に退いた⁶⁾。この解散権の不行使は Redslob によれば議院内閣制を破壊し議会の独裁を招いた⁷⁾。解散権がみとめられないか、あるいはその不行使によって政府の議会にたいする一方的従属関係が生ずるのであり、かかる状態にあったフランス第三共和制の議院内閣制を Redslob は不真正議院内閣制 (parlamentarische Regierung in ihrer unechten Form) と称し、これに

たいしイギリス・ベルギー等における如く立法部および行政部間に均衡関係が維持される議院内閣制を真正議院内閣制 (*parlamentarische Regierung in ihrer wahren Form*) と称しまた彼の理想類型とも考えた。

かように解散権は議院内閣制においては特別の政治的意義を有し、議院内閣制をとる国家にはたいてい解散権がみとめられるを通常とし、また Redslob の如く議院内閣制を均衡の制度とする立場からこの解散を以て議院内閣制の中心的要素として重要視する。しかしそれは議院内閣制に特有の制度ということとは出来ない。

- 1) 美濃部達吉「議会制度論」p. 91.
- 2) Jellineck, a. a. O, S. 245.
- 3) Sidney Low, op. cit, pp. 107, 110.
- 4) Redslob, *die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, 1918, S. 1~S. 4.
- 5) Redslob, a. a. O, S. 114f. Redslob は大統領の解散権の行使を不可能ならしめた大統領の地位の従属性の理由としてこの外に大統領が議会の裁判権に服すること、議会は普通選挙によって選ばれ下院はすべて4年毎に上院は3分の1ずつ3年毎に更新されるに反し大統領は議会によって選ばれ、その任期は7年であるが故に議会がより大きな権威を与えられているという国民主権の理論からする影響、また主として過去の経験からする行政部を弱化せしめようとする国民心理の諸点を挙げる。
- 6) Redslob, a. a. O, S. 120.
- 7) Redslob, a. a. O, S. 133, S. 138.

つぎに内閣の議会にたいする責任は連帯的¹⁾であることを通常とする。議院内閣制においては内閣は統一体をなすという本質的前提が存する²⁾。閣員は支配的議会多数派の成員であるが故に閣員はこの多数派自身と同様にあらゆる重要な問題に関して同一の見解をもたなければならないのであって、内閣内の相異なる見解は、もし行動に現れることあらば、その多数派を様々な党派に分裂させる結果を招く³⁾。議院内閣制において必然的なこの内閣の統一性は議会にたいして負う内閣の責任の連帯性に表現される⁴⁾。しかしながら、連立内閣に頼らなければならない諸国家においてはこの連帯性は政府の綱領によって保障せられるが、イギリスにおいては、

この政府の綱領は第2次的意義をもつにすぎずして政党の規律がこの連帯性を保障する⁵⁾。したがってイギリスにおいてはこの連帯性ははるかにより広範にしてかつ強力である。この政府の連帯性の原則はイギリスにおいても議院内閣制の成立とともに生れ、North 内閣の罷免（1782年）以来確定的原則となり⁶⁾ 内閣は原則として部分的に変ることなしに全体的に交替することとなった⁷⁾。

この連帯責任に関しドイツおよびフランスの各憲法を検討してみるとする。ワイマール憲法はこの連帯性を特別に規定せず、第54条「国宰相および国务大臣がその職に在るには国議会の信任あることを要す。国議会が明示の決議によりて不信任を表した時は宰相または国务大臣はその職を去るべし」の規定によって不信任決議は国宰相あるいは大臣あるいは数人ないしすべての大臣にたいして行い得る⁸⁾ のであり、また第56条「国宰相は政治の一般方針を決しこれにつき国議会にたいして責任を負う。この一般方針内においては、各国务大臣はその主任事務につき独立にその職務を行いかつ国議会にたいし自ら責任を負う」の規定により国宰相と国务大臣とでは責任の範囲を異にし憲法上内閣の連帯責任ということは考えられていないのである⁹⁾ が、しかしこの第56条において、Anschütz によれば、「ことに第56条にもとづく国宰相の特権によって最高指導の固定性・政府間の政治的同質性および個々の管轄事項を行うに際しての統一性が憲法上保障せられる¹⁰⁾」のであって、実際においては国宰相と大臣とは進退をとともにする場合が多かった。ボン基本法においては第65条「連邦宰相は、政治の一般方針を決定しかつこれにつき責任を負う。この一般方針の範囲内において各連邦大臣は独立にかつ自己の責任において所管事務を管理する……」についてはワイマール憲法第56条についてとほぼ同じことがいえるが、他面第67項によって不信任決議は連邦宰相にたいしてのみみとめられ、したがって連邦大臣は連邦宰相の信任にのみ依存¹¹⁾ し直接的には連邦議会にたいしてではなく連邦宰相にたいして責任を負う¹²⁾。しかし第69条第2項「連邦宰相または連邦大臣の職は如何なる場合にも新連邦議会とともに終了し、また連邦大臣の職は連邦宰相の職のあらゆるその他における

終了とともに終了する」の規定によって連邦宰相と連邦大臣とが進退をともにすべきことが憲法上保障されているが、しかしながらこの規定は議会にたいする連帯責任を定めたものというを得ない。またフランス第三共和国憲法（1875年2月25日第6条）および第四共和国憲法（第48条）はともに内閣の一般政策については全体として責任を負うべき旨を定めておるが、また同時に個人的行為については個別的に責任を負うべき旨をも定めている。一般に連帯責任はむしろ議院内閣制においては實際上必然的に生ずるものであり、この点から憲法上明確に保障せられずともなお議院内閣制の本質とするを妨げないのであるが、各国の憲法について見るにこの連帯責任は必ずしも貫かれず、一般に議院内閣制に必ず備わるものとするを得ないと考えられる。

かくの如く議院内閣制の本質として最大の確実性を以て挙げられる点は、内閣が議会にたいして政治的責任を負うことすなわち内閣は議会の信任をその在職の要件とすることである。Jellineck はイギリスにおいて内閣を不信任投票によって退かしめる議会の権利を告訴権に求める¹³⁾。すなわちこの告訴権は法律違反の故のみならず、大臣がその職務を行うのに十分な能力をもたない場合にも発動されるのである。フランスでは第三共和国憲法で初めて成文憲法上議院内閣制を採用した¹⁴⁾。ここでは大臣が議会にたいして政治的責任を負うべき旨を定めていたが、しかし議会の不信任投票によって内閣がその職を退くべき旨を明白に定めた憲法はワイマール憲法が最初の立法である。もちろん内閣の議会にたいする政治的責任したがって内閣が議会の信任をその在職の要件とすることは成文憲法を以て定められずして政治的慣習としても成立する場合もあるのであって、この場合内閣が議会の信任をその在職の要件とすることは政治的勢力関係によって保障せられることとなる。

1) Maitland, the Constitutional History of England, 1909, p. 395. はイギリスにおける内閣の連帯性を(1)政治的同質性(2)議会にたいする共同責任(3)共通の首長にたいする服従の3つの原則に分つが、本稿ではこの第2の原則たる議会にたいする共同責任に限って考察する。

- 2) Hatschek, Deutsches und Preussisches Staatsrecht, Bd I, S. 674.
- 3) Jellineck, a. a. O, S. 274.
- 4) Hatschek, a. a. O, S. 674.
- 5) Hatschek, a. a. O, S. 675.
- 6) Jellineck, a. a. O, S. 274.
- 7) 市村今朝蔵・前掲書 p. 78. によれば, 1782年以来再任命の形式をとらずして大臣が留任した事例として1827年 (Canning の死亡の時) 1865年 (Palmerston の死亡の時) 1902年 (Salisbury の辞任の時) 1908年 (Campbell-Bannerman の辞任の時) 1923年 (Bonar Law の辞任の時) および1935年 (Baldwin が Mac Donald の後をついだ時) が挙げられる。
- 8) Anschütz, die Verfassung des Deutschen Reichs, 1926, S. 190.
- 9) 清宮四郎「ドイツ憲法の発展と特質」p. 74.
- 10) Anschütz, a. a. O, S. 193.
- 11) Maunz, Deutsches Staatsrecht, 1951, S. 219.
- 12) Giese, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1953, S. 109.
- 13) Jellineck, a. a. O, S. 283.
- 14) Jellineck はイギリスにおけると同じくフランスにおいても議院内閣制の保障を議会の大臣にたいする告訴権 (1875年7月16日の憲法第12条) に求めるが, しかし議院内閣制の憲法上の根拠は大臣の議会にたいする政治的責任 (1875年2月25日の憲法第6条) に求むべきではなからうか。
Jellineck, a. a. O, S. 283~S. 284.
Lebon, das Staatsrecht der französischen Republik, 1886, S. 54~S. 55.

3. 議院内閣制と国家形体

議院内閣制を君主国において徹底せしめ, 君主が大臣を議会の提案によって選びまた統治行為を議会の政策にしたがって行うことを憲法上義務づけられるならば, それはもはや君主したがって君主国たり得ないことになる。この意味において Piloty は議院内閣制は共和国の一統治形体であると説く¹⁾。議院内閣制は議会の多数派の意思に合致して行われる政治であり, この場合君主の意思と議会によって表現される国民の意思とが双方の自由意思²⁾ にもとづいて合致するならばひとり君主国たり得るといわなければならない。したがって君主国においては, 国法理論上議院内閣制を憲

法上採り得ないことになるが、しかし実際には君主国においては君主が憲法上明文を以てこのように義務づけられることなしに、実際の政治的勢力関係にもとづいて議院内閣制が行われている、

君主がかような義務を憲法上負うことが出来ず、したがって国法理論上議院内閣制を君主国の憲法で宣言せられ得ないという点に関しては Jellineck も同じ見解をとる。イギリス憲法において Jellineck の説くところによれば、議院内閣制をとる議会的君主国は法的に明確な国家形体をなすものではない³⁾。なぜなら、ことに大臣をその時々の議会の多数派から選ばなければならないという必要性の中に現れる議会の君主にたいする優位は、国王と議会間の現実的政治的關係によって与えられた妥協であり決して法律の文字に採り上げられ得ないからである。なぜなら、これによって君主的国家形体は完全に破壊されてしまうからである。⁴⁾ Jellineck は君主の本質的標識を、国家を活動状態におきかつ維持する最高権力を現すという点に求めこの最高権力が1人の手中にある場合その国家は君主国であるとする⁵⁾。Jellineck によれば、もちろんこの場合実際の君主の国家権力の程度には極めて大きな相違も可能であるが、議院内閣制を憲法上成文化することは、如何ほど君主を制限する憲法であってもやはり君主国を肯定する憲法の趣旨に反する⁶⁾。しかして Jellineck によれば、イギリスにおいて国王が形式的には自由に内閣を任命するが、しかし実際にはその時々の議会の多数派の指導者を首相にその首相の提案にもとづいてその他の閣員を任命することは、強行法 (zwingendes Recht) の性格をもつものではなくして任意法 (nachgiebiges Recht) の性格をもつ規則であり、この規則は常に変転する政治的事情に何時にても適応せしめられ得るものであって、したがってそれに違反しても何ら法違反にならない⁷⁾。

しからはば議院内閣制は法制度として君主国に存し得ないものであろうか。Piloty や Jellineck はこの場合、主として大臣の選任に着眼して議院内閣制と君主国との関係を論じている。たしかに議院内閣制は君主国においては君主と議会間の闘争の所産であり、君主国においては議院内閣制は第1に君主が議会の多数派から大臣を選ばなければならないということ

によって保障される。しかしながらそのことと一体をなすことであるが、内閣の議会にたいする政治的責任ということがまた議院内閣制の核心⁵⁾として挙げられるのであって、Jellineck によればイギリスにおいては「不信任投票の後議会が直ちに解散されなければ今日のイギリス国法によれば内閣は退かなければならない⁹⁾」のである。このことは何ら法律の文字に採り上げられたものではないが、この不信任投票によって内閣を退かせることは Jellineck によっても議会の法的権力としてみとめられているところであって、この点からしてイギリスにおいても議院内閣制は法的制度として存在しているものということを得るのではないか。

1) Piloty, *Das Parlamentarische System*, 1917, S. 6~S. 7.

Piloty, *Antorität und Staatsgewalt*, 1905, S. 22.

Piloty によれば、国家の最高の指導たる統治 (Regierung) をもたないものはもはや君主ではない。国家の最高指導は、立憲統治形体においては君主が自ら最高の僕 (大臣) を選びこのようにして自ら統治の主要方向を定めることが出来ることによって君主に留保される。立憲的統治形体においては君主には個人的統治の可能性が与えられているが、しかし議院内閣制においてはこの可能性が意識的に排除されている。イギリスにおいては権利の宣言の議会による決議と Stuart 王朝の追放によって君主国から共和国に変わったと説く。

2) Seydel, *Staatsrechtliche und politische Abhandlungen*, 1893, S. 122.

3) Jellineck, *Allgemeine Staatslehre*, 1922, S. 702.

4) Jellineck, a. a. O, S. 702~S. 703.

5) Jellineck, a. a. O, S. 679~S. 680.

6) Jellineck, a. a. O, S. 703.

7) Jellineck, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, 1906, S. 29~S. 30.

8) Jenks, *The Government of British Empire*, 1918, p. 119~p. 120. によればイギリスにおいて内閣が下院の信任を保持しなければならないということが単なる立憲制 (constitutional government) から区別される議院内閣制 (Parliamentary government) の本質であり、そのことが国民的危機の時を除き議員たらざる者を大臣に任命することをほとんど不可能ならしめると説く。

9) Jellineck, *Ausgewählte Schriften und Reden*, Bd. 11. 1911, S. 283.

4. 議院内閣制と権力分立制

議院内閣制は権力分立制の例外¹⁾であるとか権力の混合²⁾であるとかあるいは一応権力が分立³⁾せられる形体であるとか「三権分立をある程度犠牲に供して立法権と行政権とを緊密に連繫せしめることにより、行政権を常に議会の監視下に置く⁴⁾」制度であるとか、いろいろに表現せられている。もちろんアメリカに見られる如き徹底した権力の分立は存しないが、他面直接民主制に見られる如く、政府は単に立法部の代理人 (Agent⁵⁾) にしかすぎず政府と国民代表間に権力の分立が存しないというが如きものでもなく政府と議会間には一応権力が分立せられているのである。つぎに議院内閣制において現れる権力分立制の態様を考察することとする。

権力分立制とは、第1に国家作用を分ち各作用をして各別の機関をして行わしめるといふことと、第2にそれら機関相互間に独立の地位を保障することであり⁶⁾ この2つの観点から議院内閣制との関係が考察される。

- 1) 清宮四郎・前掲書 p. 87.
清宮四郎「権力分立制の研究」p. 282.
- 2) Hatschek, Deutsches und Preussisches Staatsrecht, Bd 1, S. 41.
- 3) 宮沢俊義・前掲書 p. 102.
- 4) 森「憲法原論」p. 161 以下。
- 5) Hatschek, a. a. O, S. 43.
- 6) 佐々木惣一, 改訂「日本国憲法論」p. 25以下。
大石義雄, 増訂「日本国憲法概説」p. 38 以下。
Rehm, Allgemeine Staatslehre, 1899, S. 287. 「権力は組織的に (organisatorisch) 分離され, それら権力の担い手は相互に独立していなければならない。」

国家作用を分ち各作用して各別の機関をして行わしめるといふ点に関しとくに法律案の提案権について各国の制度を検討することにしよう。イギリスにおいては内閣が重要な法案を立案してこれを議会に提出する独占的権利を有し¹⁾, 実質的には Baghot の「内閣は立法しかつ政治するかでなければ解散を行うことが出来る²⁾」という言葉で表されている如く内閣が立法作用を併せ行っている事実は否めない。フランスにおいては第三共和

国憲法（1875年2月25日の憲法第3条）においては両議院の議員との協同において大統領に、第四共和国憲法（第14条）においては内閣総理大臣にも法律の発議権を認め、またドイツにおいてはワイマール憲法（第68条）およびボン基本法（第96条）において政府にも法律案の提出を認める。したがって議院内閣制をとる国家においては一般に行政部にも法律案の提出権が認められるを通常とするといえるが、しかし決定的には各国の憲法について見る外ない³⁾。

1) Lawrence Lowell, *The government of England*, 1926, p. 310.

2) Walter Bagehot, *The English Constitution*, 1898, p. 15.

3) 佐々木惣一, 前掲書 p. 287以下。

大石義雄「日本国憲法逐条講義」p. 225. によれば、日本国憲法第72条「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し……」の議案には法律案は含まず、内閣が法律案を国会に提出することは憲法に反する。何故なら第41条によれば国会が国の唯一の立法機関であり、しかして法律案の提出は立法の第1段階であるからと説かれる。

つぎに議院内閣制においては内閣はその在職の要件として議会の信任を必要とし政府には通常議会の解散権が認められるということから、機関相互間の独立は一応否定されるのではなからうか。しかして機関相互間に如何なる関係が生ずるか一概にいうを得ず1つの型に当てはめ得ない。しかしこれを類型化して、第1にイギリスに見られる如く内閣が議会をコントロールするという類型と、主としてドイツの理論に往々見られる如く内閣が議会に従属するという類型と、ことに Redslob の主張する如く政府と議会間に均衡の関係が存するという類型の3つの類型に分つことが出来るのではないか。まずイギリスにおいてはイギリス議院内閣制の実態においては「内閣が議会を支配し指導していることは疑いない。……すなわち行政権の指導性の推頭とともに *parliamentary government* は必然的に *cabinet government* に移行した¹⁾」のでありまた「政党制を通じて下院をコントロールするのは政府である²⁾」。事実、通常閣員は政党の指導者であり内閣が確固たる支持者たる多数派を議会内に確保することにより政府が議会をコントロールしていることは否定出来ない。したがってここで

は Weidner のいうところの「議院内閣制の意味は強力な国家指導の保障にあり……このような制度にあっては不信任投票は、中心的地位を占めることも政府にたいする永続的な圧迫の手段としても評価せられ得ず、それはむしろなかならず政府の強力さの前提たる被指導者の信任がなお存するか否かを確定するための技術的手段たるにすぎない³⁾」という見解が当てはまる。換言すれば、この場合においては不信任決議は議会の政府にたいする信任の度合を測定するための単なる機械的・技術的手続に転化するといっても敢て過言ではないであろう。

つぎに内閣が議会に従属する類型に関しては、Koellreuter の「議会にたいする在職中の継続的従属⁴⁾」とかあるいは Schelcher の「多かれ少かれ議会の意思なき道具⁵⁾」という言葉が挙げられる。この類型の典型的な例としてフランス第三共和制の議院内閣制を指摘することが出来る。つぎに議院内閣制を均衡の制度であるとする Redslob の類型に関しては、Redslob はこの均衡関係が維持される真正議院内閣制としてイギリスを挙げ「政府および下院間には何ら従属の関係は存し得ない。なぜなら国王および国王にその権力が由来する内閣と下院とはその権威に関していえば完全に独立的な勢力である……国王は議会により選ばれたものではない、……国王の地位は憲法改正によって動揺せしめられず、⁶⁾」フランス第三共和国の大統領と異って国王は議会と対等の地位にありしたがって解散は可能であり⁷⁾、これにたいしなかならず予算の拒否によって下院は政府の政策に抵抗し危機を招くことが出来るのであってここに均衡が維持されておる⁸⁾と説く。しかしながら Redslob 自ら説く⁹⁾ 如く今日行政権の主導権は内閣にあり、国王は第2次的役割を演ずるにすぎず政治的勢力関係の重点は国王対議会ではなく内閣対議会でありこの関係では実際には行政権の抬頭と政党制を通して内閣が議会をコントロールしておると見ることが出来る。

Redslob の均衡の理論¹⁰⁾ はワイマール憲法の制定に影響をおよぼした¹¹⁾。ライヒ大統領およびライヒ議会間の少くとも制度上の地位は、両者ともに国民によって選ばれ、またライヒ大統領は解散権によって、ライヒ

議会は国民投票を提案することによって相互に相手の地位を奪うことが出来るということに現れて居る。さらにこの均衡を維持するため議会専制を防ぐ重要な機能がライヒ大統領に与えられている¹²⁾。

戦後の憲法についてはまずフランス第四共和国憲法においては解散権は第三共和制の経験にかんがみ明文を以て認められているがしかし国民議会の最初の18ヶ月間は許されず、その後も18ヶ月間に信任の拒否あるいは不信任の動機の可決による内閣の更迭が2度以上行われた時しかも国民会議議長の見解を求めた後という条件の下にのみ許される（第51条）。ボン基本法においてはもちろん連邦大統領の地位は決定的に弱体化し解散権が濫用せられたワイマール時代の経験にかんがみ解散権の行使を2つの稀な場合（第63条、第68条）に制限した¹³⁾。しかし連邦政府の権限はより包括的となり、ワイマール憲法と較べ重点の配分が異なるだけであって行政部の強化ということが少なからざる正当性を以ていうことが出来る¹⁴⁾。また他面ワイマール時代の絶えざる内閣の危機にかんがみみとめられた、いわゆる建設的不信任投票の制度（第67条）は政府の安定を促進する。かようにイギリス議院内閣制にたいし大陸諸国家の議院内閣制においては解散権あるいは不信任決議権に様々な条件がみとめられ、その濫用が阻止せられることが特色として指摘できる。

- 1) 鈴木安蔵「議院内閣制」公法研究第7号 p.11以下。
- 2) Jennings, *Cabinet Government*, 1936, p. 361.
- 3) Otto Weidner, *Der Grundsatz der Gewaltenteilung und die Weimarer Verfassung*, 1932, S.148.
- 4) 5) とともに Otto Weidner, a. a. O, S.145. による。
- 6) Redslob, a. a. O, S.122.
- 7) 8) Redslob, a. a. O, S.133.
- 9) Redslob, a. a. O, S.94.
- 10) Scheuner, a. a. O, S.342f. によれば真正議院内閣制の基礎はすでに Duguit において描かれており, Redslob はこの Duguit の影響の下で彼の理論を立てさらに Hauriou によってこの学説が主張されており, いわばフランスにおける伝統的学説といえるのではなからうか。
- 11) Hatschek, a. a. O, S.47.

- 12) 反対説 Otto Koellreuter, *Das parlamentarische System in der deutschen Landesverfassungen*, 1921, S.5~S.7.

すなわち Koellreuter によれば大統領の解散権の行使には大臣の副署を必要とし、したがって解散は内閣の意思に反しては行うを得ずしかも54条によって大統領はライヒ議会の多数の信任をもつ政府をのみ任命するよう憲法上義務づけられているが故に、ワイマール憲法においては Redslob の不真正議院内閣制がむしろ現れて来ると説く。

- 13) Maunz, a. a. O, S. 213.

- 14) Maunz, a. a. O, S. 212.

最後に権力分立制と兼職との関係については、議院内閣制においては大臣は通常国会議員であり権力分立制を徹底しようとするれば各権力は人的にも分離されていなければならない。すなわち兼職は禁ぜられなければならない。モンテスキューは「もしも君主が存在せず、執行権が立法権から選任された若干の人に与えられるとすれば、もはや自由は存せぬだろう。なぜなら、同一の人が時々両権に関与し、また常に関与し得る故に両権は合一されてしまうだろうから¹⁾」と説いたが、しかしモンテスキューが「法の精神」を書いた時には未だイギリス議院内閣制は成立せずこの言葉の解釈も多岐にわたり、必ずしも統一されていなかった。この点に関し Weidner の説くところによればこの兼職は何ら権力の混合を招くものではなく、したがってモンテスキューのこの言葉は議院内閣制にはあたらない²⁾。すなわち内閣は単に議会の執行委員会にすぎないというものではなく、大臣は外面的にはなお国会議員たるのであるが、内面的に執行部に乗り移って独立的な国家指導の役割を果す³⁾ ことを、ことにイギリス議院内閣制について論証しようとするが、しかしかように内閣が立法部から独立して強力な国家指導の役割を果すか、あるいは内閣が立法部に従属する結果に終るかについては、議院内閣制においては何れの可能性もあり得るのであって、したがってモンテスキューのこの言葉は、その兼職を禁ずる趣旨からしてもまたその言葉そのものからしてもやはり議院内閣制を否定したものと解すべきである^{4) 5)}。

1) モンテスキュー「法の精神」(宮沢俊義訳・岩波文庫) 上巻 p. 233.

2) Otto Weidner, a. a. O, S. 152.

- 3) Otto Weidner, a. a. O, S. 152~S. 153.
- 4) 宮沢俊義「モンテスキュー法の精神」p. 164.
- 5) なおモンテスキューに関しては、いわゆる阻止と均衡の原理がモンテスキューの権力分立理論の頂点をなすといわれる。すなわちモンテスキューは必然的に優越する立法権を抑制緩和するため立法部を二分すること、執行権による立法権の抑制の権能を説く。もちろん Redslob の説く均衡の理論と同じではないが、しかし立法部の優越を防ぎ立法部と行政部間に均衡の関係を保たしめようとする趣旨は共通する。

5. む す び

以上、議院内閣制の本質的意義に関し、それが国家形体（国体）・権力分立制との関連において如何に把握せらるべきかについて、イギリス・ドイツ・フランスの法制度を比較対照しながら考察して来た。

なお、ここに少なくとも1つ保留せざるを得なかった重大な問題が存在することに気づく。それは、「議院内閣制と政党」の問題である。イギリスにおいては二大政党制度、一方ドイツ・フランスにおいては多数政党制度が支配的である。政府の形成すなわち組閣に関しては、前者は単独内閣にみちびき、後者は連立内閣へと傾く。

このような事情よりして、「議院内閣制と政党」との関係を政党の数・組織および綱領の3点にしぼって論ずることがぜひとも必要である。しかしこの問題は本稿の範囲をはるかに越えるものである。他日稿を改めて取り上げることにしたい。