

令和元年6月18日現在

機関番号：13601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K03287

研究課題名(和文) イギリス憲法における議院内閣制の立憲主義的解釈について

研究課題名(英文) Evaluating The U.K. Cabinet Government System: A Japanese Constitutional Lawyer's Perspective

研究代表者

成澤 孝人 (NARISAWA, Takato)

信州大学・学術研究院社会科学系・教授

研究者番号：40390075

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,400,000円

研究成果の概要(和文)：イギリス憲法学において、二つの議院内閣制の理解がある。まず、行政権の中心を内閣総理大臣と考え、国会議員の選挙を「政権選択」選挙と考える立場である。もう一つは、行政権の中心を内閣と考え、内閣が国会に対して責任を負うという大臣責任制を中核に議院内閣制を構想する立場である。90年代日本の統治構造の変革は、前者の考えを前提としていた。本研究は、現状の「一強」の政党状況が、この改革の失敗に起因しているとの認識に立ち、後者の議院内閣制のモデルの重要性を明らかにしようとするものである。

研究成果の学術的意義や社会的意義

憲法学においては、内閣が国会に責任を負うことに議院内閣制の本質をみる見解が多いが、それにも拘わらず、与党が党所属の国会議員を支配することによって、内閣が国会に優位する現象を暗黙の前提としてきたように思われる。しかし、イギリスにおいては、国会議員が与党から相対的に独立する傾向が強まっており、その結果、国会による内閣の統制は、なお実効的に機能している。このようなイギリスの議院内閣制のあり方は、「一強」政治に陥り、権力統制の機能を失いつつある日本の国会にとって、非常に参考になると思われる。

研究成果の概要(英文)：Historically, there are two different understandings regarding the British cabinet government system. The first understanding lies with the belief that the prime minister holds significant power supported by elected MPs and the electorate. The second understanding lies with the power of a collective cabinet supported by an ongoing mandate by the House of Commons. The reform of the Japanese governmental system in the 1990's was based on the former position, which engendered the present situation, whereby one party dominates the politics. This study evaluated the benefits of the second position. Through the second position, it is more plausible for independent politicians and opposition parties to criticize the cabinet government.

研究分野：公法学

キーワード：イギリス憲法 国会 立憲主義

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

本研究開始当初の背景として、日本の 1990 年代の統治構造の変革に対する問題意識があった。そこで目指されていたのは、首相のリーダーシップによる行政権の強化と二大政党制による政権交代であった。しかし、本格的な政権交代は 2009 年まで起こらず、しかも、初の本格的政権交代はあえなく失敗した。その結果、2012 年の総選挙以来、二大政党制どころか、「一強」の政党状況がみられる。

このような状況に鑑みるならば、日本の改革が目指した統治構造のモデルにそもそもの問題があったとはいえないだろうか。「ウェストミンスター・モデル」といわれるこのモデルは、相対多数小選挙区制によって、単独政党が下院の過半数を確保し、与党の党首が党所属の国会議員を統制することによって、行政権が立法権を掌握することを可能にし、首相に強大な権力を集中する。このモデルにおいて、二大政党制による政権交代は、強力な行政権をコントロールする機能を有する唯一の要素であるといえる。しかし、問題は、このモデルは、二大政党制による政権交代の実現を保障するものではないということである。したがって、有権者が政権交代を望まなければ、強力な行政権が生み出されるのにもかかわらず、それに対する抑制力が存在しないということがありうるのである。

翻ってイギリス憲法の状況を考えれば、日本が目標としていた二大政党制モデルが動揺しているという事実がある。そもそも、1979 年から 1997 年までの 18 年に及ぶ保守党政権、また、1997 年から 2010 年までの、13 年に及ぶ労働党政権の経験は、「二大政党制による政権交代」のモデルを疑わせるのに十分であった。また、その間に進行したのは、二大政党に対する有権者の支持の低下であった。第三党である自由民主党への支持は、結党以来、20%前後を推移してきた。したがって、二大政党制を可能にしていたのは、相対多数小選挙区制という選挙制度であったのである。この状況がついに顕在化したのが、2010 年の庶民院議員総選挙であった。ここにおいて、どの政党も過半数の議員を確保できない「ハング・パーラメント」という結果に至り、保守党と自民党との連立政権が成立したのである。総選挙後の連立協議による連立政権の成立は、単独政党による政権獲得というモデルから逸脱していることは明らかである。また、当然のごとく、この連立政権において、首相の権限は非常に弱かったのである。

「ウェストミンスター・モデル」を目指した日本では、抑制力なき強力な行政権が現出し、本国イギリスでは、そのモデルからの離脱がみられるという状況から、本研究が見出したのは、日本で語られてきた「ウェストミンスター・モデル」は、イギリス憲法の重要な点を見落とししてきたのではないかとということである。

この点、「ウェストミンスター・モデル」は、レイプハルトの研究から導かれていることから明らかなように、主に政治学からの分析結果であった。それに対して、イギリスの憲法学は、ダイシーにしても、ジェニングズにしても、国会と内閣との関係を律する憲法習律に着目して、イギリスの議院内閣制を描写してきた。現代のイギリス憲法学を代表する一人である K・ユーイングは、「ウェストミンスター・モデル」として、国会主権と責任政府という概念を挙げている(K. D., ユーイング著 元山健、柳井健一訳「連立政権下のウェストミンスター・システム」法と政治 63 巻 4 号(2013) 180 頁)。このように、「ウェストミンスター・モデルの法学的解釈」という立場があり、歴史的にみても望ましい政治的原理の観点からみても、こちらの議院内閣制の理解の方が魅力的なのではないだろうか。

さらに、本研究は、イギリス憲法学における「政治的憲法論」に依拠するものである。イギリスにおける 90 年代の改革は、人権法制定にみられるように、裁判所による国家権力統制を強化しようという方向をもつものであった。その動きに対して、国会による権力統制という伝統的な立場を擁護する側から、「政治的憲法」または「政治的立憲主義」という概念が主張され、「法的憲法」と「政治的憲法」の対立は、現代のイギリス憲法学における一大争点となっている。「政治的憲法」の中でも、特に、A・トムキンスの見解は、与党バックベンチャーの与党からの相対的自立と省庁別特別委員会の活動の活性化に着目することによって、国会による行政権のコントロールについて具体的な可能性を示唆しており、非常に重要である。

以上のように、本研究は、「抑制力なき強力な行政権の出現」という日本の現状が 90 年代改革によってもたらされたという前提に立ち、その原因を、改革モデルがもつ行政権コントロールの契機の過少に求めた上で、そのモデルとは異なる「イギリス型議院内閣制」を明らかにしようとしたものである。

2. 研究の目的

本研究は、以上の問題意識から、イギリス議院内閣制の憲法構造を検討することによって、国会を中心とする議院内閣制のモデルを抽出しようとする試みである。本研究では、これを、「議院内閣制の立憲主義的解釈」と定義した。これに対置されるのが、有権者と政権獲得政党の党首を直接結びつけて、国会を行政権を生み出す母体として位置づけるモデルであり、これを「議院内閣制の政治学的解釈」とする。

本研究が、この二つのモデルを立てる際に参考にしたのは、P.Hennessy の発したイギリス憲法における中心は内閣なのか内閣総理大臣なのかという問いである(Hennessy, *The Prime Minister* (Penguin, 2001), p. 3)。二人の元内閣官房長の言葉を引用しながら示されたこの問いは、議院内閣制を実際に担っている当事者において、二つの異なる議院内閣制理解があることを示している。

内閣を中心と考える解釈（以下、内閣中心構想）は、内閣総理大臣をあくまでも大臣の集合体である内閣の議長に過ぎないと考える。各大臣と内閣は、国会に対して日々責任を負っており、国会の支持がなくなれば総辞職しなければならない。それに対して、内閣総理大臣を中心とする解釈（以下、首相中心構想）は、総選挙を有権者による政府の選択だと考える。有権者は、一定の期間、政権運営をその政党に委ねる。有権者が、その政府のやり方に不満があるのであれば、数年後の総選挙において、その政党を政権から引きずりおろせばよい。

この二つのモデルには、権力分立と議院内閣制の関係について、考え方に重要な差異がある。本研究が、この点に関して示唆を受けたのが、M.J.C.Vile の名著 *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2nd ed. (Liberty Fund, 1998) である。ヴァイルは、権力分立の起源を 17 世紀イギリスの共和制に発見した上で、それが伝統的な混合政体論へと転化することで 18 世紀の均衡憲法へと発展し、議院内閣制へと至る歴史的展開を描いた。ヴァイルによると、議院内閣制は、あくまでも権力分立に淵源があるのであって、バジョットのよう、行政権と立法権が融合したものと捉えるべきではないのである。

内閣中心構想は、内閣と国会を分離したものと捉え、国会による内閣の統制を議院内閣制の要と考える。また、内閣の国会に対する連帯責任および個別の大臣の個別責任を、国会による内閣の統制を可能にするための最も基本的な手段であると位置づける。このため、行政権の中心は、内閣総理大臣ではなくあくまでも内閣でなければならない。

それに対して、首相中心構想は、内閣と国会との融合を議院内閣制の特徴と解し、議院内閣制は、権力分立と衝突すると考える。国会の与党と内閣を一体のものとしてみることによって、与党のリーダーが、政党組織を使って国会を掌握することにより、「政治主導」による強力な行政権が実現できると考えるのである。ここでは、行政権の中心は、内閣総理大臣になる。

日本の 90 年代の改革が目指したのが、首相中心構想であることは明らかであろう。「政権選択選挙」という発想は、国会と内閣が融合した行政権を、有権者がまるごと選択するという構図を前提としているのである。この点、イギリスにおいては、確かに、サッチャー政権およびブレア政権において、そのような特徴がみられた。しかし、イギリスでは、この傾向に対して常に「首相統治」であるとか「大統領的首相」という強力な批判が提示されてきたのであって、日本が、それを目指すべき望ましいモデルとしたことは、やはり、一面的であったとの批判があてはまるだろう。しかし、イギリスにおいては批判されてきたそのような統治形態があたかも目指すべき中立的なモデルとして提示された原因の一端は、イギリスの議院内閣制の全体像が十分に理解されていなかったことにあるのではないだろうか。

イギリスの議院内閣制には、日本の改革においては注目されてこなかった立憲主義的な側面がある。むしろ、こちらの側面こそが、議院内閣制の本来の機能であったというのが、本研究の主張である。

以上のように、本研究は、イギリスの議院内閣制の憲法構造を検討し、その立憲主義的な性格を明らかにしようとするものであるが、さらに考察を一步進めて、イギリスの議院内閣制の憲法構造を日本国憲法の議院内閣制と比較することも研究の目的の一つであった。

本研究の立場からすると、憲法 41 条の「国権の最高機関」としての国会の位置づけは、イギリス憲法の国会主権に淵源がある。したがって、本条は、66 条 3 項と相まって、国会が内閣を統制するという議院内閣制の総則的規定と解すべきである。しかし、両国の議院内閣制の憲法構造には、大きな違いがある。それは、国王の地位である。イギリスの国会は、「国王、貴族院、庶民院」で構成されており、イギリス憲法においては、最高である「国会」の構成要素として国王が含まれているのである。国王が国王大権をもったまま、国会の構成要素の一つとして位置づけられている結果、国王と両院との間に内閣が成立していくのである。言い換えるならば、国王大権を民主化していく歴史過程が、そのまま、議院内閣制の成立過程でもあったのである。他方、日本国憲法の象徴天皇制は、天皇に一切の政治的権限を与えていない。この違いは、日本国憲法とイギリス憲法の議院内閣制の憲法構造に顕著な差異を与えるものであるだろう。

以上、本研究は、日本がモデルとしてきた「ウェストミンスター・モデル」の批判的検討、さらに、イギリスと日本の議院内閣制の憲法構造の比較検討を目的としている。

3. 研究の方法

本研究は、憲法思想および憲法制度の研究であるから、その方法は、文献の読解と分析による。さらに、イギリスの憲法研究者との人的交流を通じて、イギリス憲法について、さらに理解を深めるという方法で研究を進める。

4. 研究成果

まず、「イギリス憲法における政治的立憲主義者の格闘」(憲法理論研究会編『対話的憲法理論の展開』所収)において、イギリス憲法学における政治的憲法論を紹介した。政治的憲法論自体は、台頭しつつある法的憲法論に対して、国会による人権保障という伝統的なあり方を擁護したものである。この論争自体は、イギリス憲法学特有の議論であって、日本国憲法の理解に寄与するものではないという評価もありうるだろう。しかし、ここで示された政治的憲法論が、国会による人権保障を規範論として示したことが、本研究にとっては重要である。その規範とは、国会が内閣を統制すべきというものであり、ここに、本研究の目的である議院内閣制

の立憲主義的解釈をみることができよう。

規範主義的な政治的憲法論者として、本研究が注目したのは、A・トムキンスである。トムキンスは、大臣責任制の規範が、90年代以降活性化しているという事実に着目する。大臣責任制の中心は、大臣が院で議員に対して自己の権限に関して説明責任を果たすことである。重要なことは、クエスチョンタイムや省庁別特別委員会等それを確保するための制度が歴史的に確立し、その利用が活性化していることである。背景として、バックベンチャーに対する党の統制力が弱まっていることがある。

次に、「イギリス憲法改革と議院内閣制の現在」(比較法研究78号)において、バックベンチャーの与党からの相対的独立という傾向の下、庶民院の自律を促進する手続改正が進み、それに加えて、自民党と保守党の連立政権が成立したことで、首相の権限が非常に弱まっていることを指摘した。そのような事態を象徴するのが、2013年8月29日、シリアへの武力行使の承認が庶民院で否決されたことである。このようなことは前代未聞であり、イギリスにおいては首相中心の議院内閣制モデルがもはや過去のものであることを明らかに示すものである。

その後、天皇の代替わりという現実の問題を受けて、いくつかの論稿で、イギリス憲法と日本国憲法における国王(天皇)の地位の比較をおこなった。その結果、両国における国王の憲法上の地位は、全く異なることを改めて確認した。

イギリスの議院内閣制は、国王の権力を前提として構築されている。イギリス憲法の根幹である国会主権は、国王、貴族院、庶民院で構成される国会の制定する法律が最高であるという原理である。この国会の定式に、国王が含まれているがゆえに、国王大権の保持者たる国王の存在を前提にして、その行使を代行する機関として内閣が生成してくるのである。

それに対して、日本国憲法の象徴天皇制は、天皇が全く政治権力を有していないことを特徴としている。したがって、象徴天皇制は、イギリスの立憲君主制とは全く異なる原理に基づいている。この事実が、両国の議院内閣制の具体的な差異に現れるのである。

両者の差異が最も顕著なのは、首相の任命である。イギリスでは、首相の任命権も国務大臣の任命権も国王にあるが、特に問題になるのは、首相の任命である。というのは、国務大臣の任命は、実質的には首相が決めるのであるが、首相の任命については、国王に助言をする主体が存在しないからである。

19世紀の後半にダイシーが定式化したように、庶民院議員の総選挙において過半数の議席を獲得した政党の党首を首相に任命するというのが、憲法上の習律である。したがって、どの政党も過半数を獲得できない「ハング・パーラメント」においては、国王の首相任命権が復活してしまうのである。また、政権政党以外の政党が庶民院議員選挙において過半数の議席を獲得した場合、政権は自主的に総辞職をすることになっている。内閣が総辞職しているからこそ、国王は、庶民院で過半数を獲得した政党の党首に組閣を命じることができるのである。逆に言えば、政権政党が総選挙で過半数を維持した場合には、政権は総辞職せず、そのまま職にとどまる。イギリスでは、法的には、あくまでも国王が政府を作るのである。

それに対し、日本国憲法では、天皇に政治権力を一切与えないように制度設計されている。内閣総理大臣の指名は国会がおこない(67条1項)、国会が指名した人物を天皇が任命するのであるが、その任命行為に改めて、内閣の助言と承認が必要なのである。さらに、衆議院議員の総選挙がおこなわれ、新たに国会が召集されたときには、内閣は必ず総辞職することになっている(70条)。イギリスと異なり、政権が勝利した場合にも総辞職しなければならないのは、内閣を生み出すのはあくまでも「国権の最高機関」である国会であるという憲法原理を徹底させるためである。ここで、イギリス憲法との比較からみえてくることは、内閣が総辞職してしまえば、新たな内閣総理大臣の任命に助言をする機関が存在しなくなるということである。こうして、総辞職したはずの内閣が、内閣総理大臣の任命までは「引き続き職務をおこなう」とする憲法71条の立憲主義的な意義が浮かび上がってくる。

このような日英憲法の比較から、象徴天皇制は、イギリス王制とは全く違う原理でできあがっているということを明らかにすることができた。この分析に基づき、象徴天皇制の生前退位は、日本国憲法の原理に適合しているという結論を得た。

本研究の成果として、2018年9月にリバプール大学でおこなわれた日英比較憲法セミナーでの報告がある。研究代表者に割り当てられたテーマは、日本の憲法9条に関するものであった。憲法9条について、現在、改正の動きがあることは、イギリスの憲法研究者もよく知っており、現状について、報告することを求められた。それに対して、研究代表者は、本研究の成果をもとに、日本の55年体制において、議院内閣制の立憲主義的規範が一つの梃子となって、憲法9条に関する政府解釈が生み出されたこと、「イギリス型」を目指した90年代の改革によって、55年体制が破壊されたことにより、一強政治が生み出され、「立憲主義の危機」の状況に至ったという趣旨の報告をおこなった。

イギリス議院内閣制の立憲主義的解釈の要である大臣責任制の具体的なあり方については、準備が整い次第、発表していく予定である。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計6件)

成澤孝人 「生前退位は象徴天皇制に相応しい - イギリス憲法との比較から」現代の理論
2019 冬号、100-105、2019、査読無

成澤孝人 「日本型立憲主義と憲法 9 条改正問題」時の法令 2057 号、50-55、2018、査読無
成澤孝人 「天皇の代替わりと日本国憲法」時の法令 2053 号、63-68、2018、査読無
成澤孝人 「皇室典範特例法にみる国民主権の現状」現代の理論 2017 年夏号、46-52、2017、査読無
成澤孝人 「イギリス憲法改革と議院内閣制の現在」比較法研究 78 号、123-129、2017、査読無
成澤孝人 「象徴天皇制における皇位の継承について」法と民主主義 513 号、22-25、2016、査読無

〔学会発表〕(計 4 件)

Takato Narisawa, Japanese Constitutionalism and the Pacifism of the Japanese Constitution 第 6 回日英比較憲法セミナー、2018

Takato Narisawa, Parliamentary government in Japan (Japan's Diet and system of accountability) 第 4 回日英比較憲法セミナー、2016

成澤孝人 「イギリス憲法改革と内閣統治」 比較法学会第 79 回総会 ミニシンポジウム「イギリスにおける「憲法改革」の行方」、2016

成澤孝人 「イギリスにおける不文の立憲主義について」 憲法理論研究会 2016 年 5 月春季研究総会、2016

〔図書〕(計 1 件)

成澤孝人, 赤坂幸一, 大河内美紀, 山元一, 富増四季, 毛利透, 奈須祐治, 水谷瑛嗣郎, 實原隆志, 西土彰一郎, 入井凡乃, 岩垣真人, 三上佳佑, 芦田淳, 武居一正, 松本賢人, 川口かすみ, 建石真公子, 今井健太郎, 浦田賢治, 永井憲一, 小沢隆一, 吉田仁美、憲法理論研究会編『対話的憲法理論の展開』、2016、pp.3-20

6 . 研究組織

- (1)研究分担者 なし
- (2)研究協力者 なし