



Title	「国会制度の形成・変容とその政治的帰結」
Author(s)	川人, 貞史; Kawato, Sadafumi
Description	資料〈北大立法過程研究会・シンポジウム報告(2)〉
Citation	北大法学論集, 57(2), 209-229
Issue Date	2006-07-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/14537
Type	departmental bulletin paper
File Information	57(2)_209-229.pdf



〈北大立法過程研究会・シンポジウム報告（二）〉

「国会制度の形成・変容とその政治的帰結」

川 人 貞 史

一・序

東北大学の川人貞史と申します。今日は、立法過程研究会にお招きいただきまして、ありがとうございます。私は、かつて

北大に在職しておりました。そして、その時にこの立法過程研究会に出席したことがあります。ただ、報告者として参加するということは、今回がはじめてです。私は、ご存知のように、日本の政党政治と議会政治について研究してきました。北大在

戦中には、戦前の議会制度と政党政治を研究しておりました。一九九二年に『日本の政党政治一九〇一—一九三七年—議会分析と選挙の数量分析—』（川人 一九九二）という本を刊行しました。それと前後して、私は東北大学に移りました。そのあたりから、戦後の国会制度について研究を進めてきましたが、私は、選挙分析や政党研究も行っているので、国会研究の方は、どちらかといえば、ゆっくりと進めました。そうして、ようやく続編といえますが、『日本の国会制度と政党政治』（川人二〇〇五）という本を、二〇〇五年の九月九日に出す予定です。

この二冊を合わせると、百十余年間の日本の議会制度と政党政治の研究を一応成し遂げたということになります。議会研究を始めてから二十年近く経過しましたが、これで終わらせるわけではありません。単なるひとつの通過点ですが、私にとっては、今回の新著はこれまでの著作の中でも好きな作品になりました。

そこで、本日は、新著を素材として、「国会制度の形成・変容とその政治的帰結」というタイトルで報告をさせていただきます。もともと、このタイトルは新著の副題として考えたものですが、東京大学出版会の編集者の方から、「くどい」と言われました。その結果、『日本の国会制度と政党政治』というタ

イトルになったわけです。この研究は、戦後の国会制度全般にわたる制度形成と立法結果、あるいは、議員行動などの帰結との中の相互作用を分析するものです。そして、さらに、それが、制度の変容をもたらすというダイナミックスを分析することを目的とした理論的・実証的研究です。以下、レジユメにそって話を進めさせていただきます。

二．本書の位置づけ

まず、本研究の位置づけですが、国会研究についての先行研究の詳細なレビューについては、レジユメに参考文献として挙げています。増山（二〇〇三）、待鳥（二〇〇〇）に詳しく紹介されていますので、そちらをご参照ください。私は、従来の国会研究というものを、研究方法の違いによって、三つに整理しています。まず、第一のアプローチは、国会を単一のアクター・組織・機関として捉えるやり方です。こうしたアプローチには、国会が立法の最終段階で政府提出法案をそのまま成立させるだけの役割しかないというような「国会無用論」の議論が含まれます。また、憲法学的な議論として、二つの機関の間の抑制・均衡という形で論ずる権力分立制の捉え方も、ここに分類され

るだろうと思います。さらにいえば、議会の機能にもとづくア
リーナ型議会や変換議会といった類型論もここに分類されるだ
ろうと思います。第二のアプローチは、国会内の主要なアクター
に着目して、その機能や能力を評価する捉え方です。この考え
方は、「国会機能論」と呼ばれる研究に共通して見られるもの
です。この場合の分析のレベルは、組織・機関から一段階下がっ
て、その中にいる政党の行動に注目して、国会の中で、与党と
野党がどのような影響力を行使しているかということ进行分析し
ているわけです。このアプローチの特徴は、データの集計レベ
ルを中間段階の政党などに設定して、マクロな国会運営の変化
を論じようとしていることです。例えば、岩井（一九八八）や
Mochizuki(1983)などが、代表として挙げられます。もともと、
最近では、これらの研究の欠点が厳しく批判されています。特に、
前述した増山（二〇〇三）などは厳しく批判しています。第三
のアプローチは、増山（二〇〇三）や、福元（二〇〇〇）が、
推し進めている、国会の立法過程をミクロ・レベルにおいて、
個々の法案の審議データに即して分析する研究です。私も、こ
のアプローチをとっているということになります。

レベルでの法案データにもとづいて、立法過程を分析する研究
するという方法をとっているということです。第二に、新制度
論的アプローチをとっているということです。新制度論とは、
簡単に申し上げますと、制度を、アクターを制約する条件と捉
え、その下でアクターが自己の効用を最大化しようとしてい
かなる行動をとり、いかなる政治的帰結を生じさせるかを分析す
る手法です。つまり、国会には制度ルールがあるわけですが、
国会の制度ルールがアクターである議員の行動を制約する状況
の下で、制度的帰結としての立法過程を分析するということ
です。したがって、分析のレベルは、政策選好をもつアクターで
ある議員レベル、あるいは、個々の法案レベルになり、ミクロ・
アプローチであるということです。ここで、政党とは、議員の
集合体になるわけで、政党は異なる政策選好を持つ議員から構
成される集団であるということになります。

三三 国会中心主義と議院内閣制の対立・矛盾

本研究では、出発点として、日本国憲法に規定された、国会
中心主義と議院内閣制という二つの制度の持つ問題点を新制度
論の観点から分析しています。本研究における基本的な問いは、

これらの戦後新たに導入された制度が、国会のあり方に対して方向性の異なる理念を内包していたのではないかということです。

国会中心主義、より一般的にいえば、議会中心主義、あるいは議院内閣制と、議院内閣制とは、もともとイギリスで発達した政治制度です。そして、議会主権にもとづいて、内閣が事実上選出されるという点で、この二つの制度というものは、同じ政治的現実を表すコンセプトであるわけです。そして、一般的にも、議院内閣制というものは、議会優位、および、権力の融合を意味していると理解されています。例えば、Stroom, Miller, and Bergman (2003)の研究は、『議院内閣制における委任と責任』というタイトルですが、そこでは、今述べたような共通理解が示されています。

しかしながら、イギリス型の権力融合は、必ずしも典型的というわけではありません。日本の国会中心主義や議院内閣制も、権力融合というよりは、権力分立制を前提として規定されています。そのため、イギリスとは異なったものとなっているといえます。

さて、国会中心主義は、日本国憲法の第四一条で定められています。ご存知の通り、「国会は、国権の最高機関であって、

国の唯一の立法機関である」と規定されていますが、権力分立制の下では、国会は他の二権の存在によって制約され、相対化されます。そこで、国会中心主義は、議会の地位が低く、権限が弱かった戦前からの経緯もありまして、より自衛的な理念として考えられるようになりました。つまり、政府に対する国会の優越性を高め、国会の権限を強化する制度理念として、内閣にコントロールされない国会制度をめざすというものになったわけです。その結果、内閣が関与しない与野党協調型・全会一致的な議事運営を理想として、内閣が関与しない自律的な独自の議員立法を行う国会制度が作られたというわけです。

他方で、議院内閣制は、内閣がその存立の基礎を議会の支持の上に置き、議会に対して責任を負う体制であり、国会の中では一体となった内閣・与党対野党という対立をもちます。しかしながら、これも、権力分立制と組み合わせられますと、若干ニュアンスの異なったものになります。つまり、内閣は国会と抑制・均衡の関係にあつて、独自の行政権を持ちます。内閣はまた、立法においても、積極的に法案を提出して指導的な地位に立つのが通常です。しかしながら、国会運営については、直接関与することができないということになるわけです。とはいっても、内閣の提出した法案は、少数党である野党が反

対しても、内閣を支持する多数党の賛成によって、可決・成立することになります。

このようにして、新しい国会においては、一方では、与野党協調の全会一致や特別多数的決定ルールにもとづく国会中心主義があり、他方では、内閣を支持する多数派の与党が、少数派の野党が反対しても決定を行うという多数決にもとづく議院内閣制があるということになります。そこで、この両者は対立し、矛盾することになります。すなわち、多数党は、国会中心主義にしたがって、全会一致を得るために与野党協調をめざすか、それとも、議院内閣制の要請にしたがって、多数決で野党の反対を押し切るか、選択を迫られることとなります。そこで、戦後の国会における政党政治は、この二つの対立する決定ルールを含蓄する国会制度の下で、多数党が微妙なバランスを取りながら、国会の立法生産性を高めるように努力し、それに対して、少数党が少しでも多数党や内閣の進める立法を遅らせたり、譲歩させたりするよう努力するプロセスとして、展開されることになりました。それと同時に、こうした矛盾・対立する制度ルールをより整合的にするための制度変更をめぐる、多数党と少数党が争っていき、そして、徐々に議院内閣制により合致するように、国会運営のルールが作り変えられるという

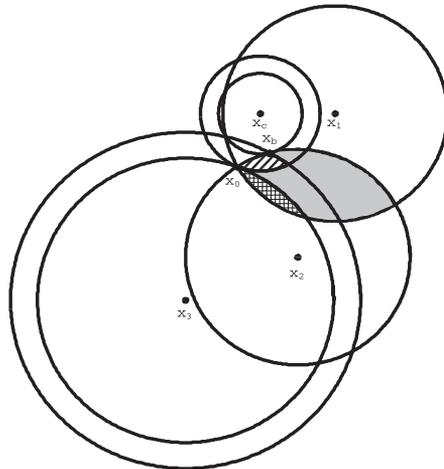
展開をたどったのではないかと思います。これが、本研究の基本的な仮説です。

本研究では、空間モデルというものを活用して、国会中心主義と議院内閣制という二つの国会制度が、国会活動においていかなる制度的帰結をもたらすかを考察しています。国会と内閣の関係の分析は、《機関対機関》のレベルではなくて、その中のアクターのレベルで分析する必要があります。国会はさまざまな異なる政策選択をもつ議員から構成される集合的決定機関です。したがって、そこにおける決定とは、その中におけるアクターたちの選好を多数決ルールによって集計した結果であるわけです。国会という機関が選好をもつわけではありません。国会の決定というものは、要するに、そこで使われている決定ルールによって、国会を支配したアクターたちの選好です。これに対して、内閣というのは、首相と閣僚から構成される合議体ですが、全会一致が原則になっています。これは結局のところ、閣僚の政策選好が首相の政策選好と異なることが許されないことを意味するわけです。したがって、内閣とは、首相という単一アクターの政策選好として表すことができるわけです。従来の政治学や憲法学における国会と内閣の関係の分析においては、ほとんどが《機関と機関》の関係として、抽象的に、あ

るいは概念的に論じられています。つまり、アクター・レベルでの分析はあまり行われてこなかったと思います。

本研究の空間モデル分析では、一般的な議院内閣制における立法過程の制度的帰結をベースラインとして、わが国の国会制度がもたらす制度的帰結について考察しています。こうした制度的帰結は、二つあります。一つは、手続的帰結ということです。すなわち、国会中心主義的議事運営の制度が、閣法と議員立法の双方の立法過程に対して及ぼす手続的帰結です。具体的には、立法の遅延や継続審議や廃案というような帰結をもたらすということです。もう一つは、政策的帰結ということです。国会中心主義的立法、すなわち、内閣が関与しない議員立法が政策的内容に対して及ぼす帰結です。具体的には、一般的な議院内閣制の政策的帰結である閣法に比べて、国会中心主義的な立法である議員立法が、政策的にみて、どれだけ違う結果をもたらすかということです。

次に、図1-1（内閣提出法案と議員提出法案）として、空間モデルの分析をレジジュメにあげておきました。この空間モデルは、内閣・首相と国会議員がそれぞれ異なる政策選好を持ち、国会が多数決ルールによって法案を可決することによって、政策決定するプロセスを分析するためのモデルです。空間モデル



x_0 :現状、 x_1 :与党1の最適点、 x_2 :与党2の最適点、 x_3 :野党3の最適点、 x_c :内閣の最適点、 x_b :内閣提出法案、斜線部:内閣提出法案の修正範囲(換算された手続的帰結)、格子線部:議員提出法案の修正範囲(政策的帰結)

図1-1 内閣提出法案と議員提出法案

の制度的帰結とは、各アクターにとって、可能な最善の帰結です。各アクターの政策選好の配置、議題設定権のあり方(法案の提出権がどこにあるか)、与野党間にかなる合意があるか、ないかといったことにより、政策的帰結である立法は異なってきます。そして、最終的な帰結である法律がアクターの最適点に近ければ、そのアクターにとっては好ましい結果になり、近

くなければ好ましくないということになります。このモデルは、経済学などで活用されているゲーム理論の応用です。ここでは、この図の詳しい説明については省略して、空間モデルの分析結果についてお話ししたいと思います。その空間モデルの分析結果を、二つの命題にまとめています。

命題1…「議院内閣制においては、内閣および首相は、国会中心主義的議事運営によってもたらされる手続的運営を基本的に好まない。」

命題2…「議院内閣制においては、内閣および首相は、議員提出法案が可決成立することによってもたらされる政策的帰結を、内閣提出法案の成立によってもたらされる政策的帰結より、基本的に好まない。」

これらの二つの命題は、内閣・首相が、基本的に、国会中心主義の手続的帰結および政策的帰結を、好ましく思わないことを明らかにしています。したがって、内閣が成立・存続して安定していく限り、内閣・首相は、国会中心主義の手続的帰結、および、政策的帰結を避けようと考えられます。その役割を担当するのは、国会内で内閣を支持する多数党である与党

ということになります。与党は、戦後の政党政治が安定化するにつれて、全会一致的な議事運営を変化させ、そしてまた、内閣が関与しない議員立法を減少させることによって、国会中心主義の帰結を排除しようとするわけです。そして、国会中心主義の国会から、議院内閣制の国会へと変容させていったということです。

四. 本書の構成

そこで、本書の構成ということに話を移したいと思います。レジュメには、目次ないし各章の表題を書いておきました。まず、第二章（「国会中心主義の国会制度」）が、国会制度の形成ということです。憲法および国会法、それから、初期国会の運営について触れております。第三章（「議院内閣制と国会制度」）が内閣制度の形成ということで、これも憲法と内閣法と行政官庁法、国家行政組織法、国家公務員法等といった問題を扱っています。そして、第四章（「国会中心主義の立法と議院内閣制の立法」）は、内閣提出法案と議員提出法案の数量分析ということになっています。第五章（「議院運営委員会と多数決採決」）は、先ほど説明した命題1に関する実証研究です。議院運営委

員会に焦点を当てて、議院運営委員会における全会一致的な国会中心主義的議事運営が、どのように衰退したかということを検討しています。第六章（「一九五〇年代議員立法と国会法改正」）は、命題2に関する実証研究です。国会中心主義の立法である議員立法がどのように衰退したかということを検討しています。第七章（「国会改革と行政改革」）は、国会法、内閣法、国家行政組織法が、戦後どのように改正されて、現在に至っているかということを検討しています。第八章が、結論ということになっています。

五. 若干の論点

今日は、本書の全体をお話しすることは当然ながらできません。ここでは、各章について、私が研究を進めながら、おもしろかったところ、あるいは、分析・発見としてオリジナルであると思う点について、少しずつお話ししたいと思います。ところで、私は、理論研究と数量的実証分析を中心に行う政治学者ですが、憲法や国会法、内閣法、国家行政組織法などの立法過程を、国会の会議録あるいは、法制官僚たちが残した文書などを使って、定性的に分析することもやりました。私は、今回の作

業を通して、こうしたやり方も、結構おもしろいと感じました。もっとも、研究の仕方は、憲法学的でもありませんし、政治史的でもありません。あくまでも、政治学的な実証研究の方法を使っています。つまり、理論・仮説を検証するために資料を分析する。資料によって、仮説の反証可能性をチェックするという作業を行ったわけです。こういうやり方は、数量分析ではなく使うわけですが、研究の素材が、定量的であっても、定性的であっても同じようにできるといえることです。

第二章ですが、国会中心主義の国会制度の形成ということと、初期国会の運営を分析しました。そのことについて、まず、GHQ内部でマッカーサー草案を最高司令官に提出する時の説明の覚書を引用しました。

マッカーサー草案における改正案全体の根本にある一般原則の一つとして、「政府に対する国民のコントロールを最大限に確保するため、内閣に立法部に対して連帯責任を負わせることによって立法部を強化すること」が掲げられた。ここには、議院内閣制を取ることと立法部を強化することが同一であると認識されていたことがうかがえる。そして、マッ

カーサー草案の意図は、「国会を完全に、制約なしに、国民の意思を真に代表する存在」として位置づけ、その国会が内閣総理大臣を選出し、内閣が国会に対して連帯して責任を負う政治システムを打ち立てることであった(川人二〇〇五、三八頁)。

レジュメにこの引用した原則の原文を載せてあります。それは、“Strengthen the legislative branch of the government by making the Cabinet collectively responsible to the legislature to assure maximum control over the government by the people.” (Explanatory Notes to Constitutional Revision Feb. 1946.)と書かれています。なお、参考として、高柳・大友・田中(一九七二)が、これをどう訳しているかをあげておきました。ここでは、「国民が政府に対して非常に強い支配を及ぼしうるようにするため、内閣は立法部に対し連帯して責任を負うものとし、立法部を強化すること」としています。これは微妙なあいまいな訳でして、おそらく私の訳のほうが、より正確であるように思われます。三人の先生方はおそらく、『議院内閣制Ⅱ立法部の強化』ということに抵抗があったのではないかと思います。そうしたわけで、先ほどの微妙な訳になったのではないかと推測してい

ます。

ですから、GHQは、明らかに国会中心主義と議院内閣制という考え方にもとづいて、憲法草案を作成した、というように私は考えています。これに対して、政府側の法制局の官僚(特に、佐藤達夫)たちは、立法テクニクを使って、国会の地位を相対的に低くするように、憲法条文を変えようとしていくわけです。例えば、有名な例として、政府側の法制局官僚たちは、「唯一の立法機関」から、「唯一」を取ってみたりするわけです。

もちろん、これは、GHQの容れるところとはなりません。そしてまた、重要な変更の例としては、首相選任の規定、内閣不信任決議に対する衆議院の解散、内閣総辞職の規定は、もともと国会の章にありました。それを、国会の章から内閣の章に移したということがあります。このことは、京都大学の大石眞教授が指摘されていることですが、非常に重要な変更が行われたといえるでしょう。いずれにせよ、政府側の法制官僚たちは、権力分立原理によって、国会と内閣を切り離し、できるだけ国会の地位を相対化させることをねらったということがいえるようです。

他方で、国会法制定過程においては、議院内閣制の問題はあまり考えていなかったということであると思います。今回の研

究をしているときに、私には、国会側が、国会法の制定過程において、ただ単に国会の権威を高めることばかり考え、内閣との対抗関係を非常に強く意識していたということが非常に印象的でした。第二章の研究の中で、若干、私のオリジナリティがあるといえるのは、国会法案作成過程で、GHQと衆議院とのやり取りの部分です。つまり、当時、ウィリアムスが、あれこれと指示するのに対して、西沢哲四郎を中心とする衆議院側が対応するということです。西沢哲四郎のほうは法制官僚らしく、いろいろとおもしろいことをやっているような印象を受けます。例えば、相手が出してきた英文の指示の訳を多分わざと間違えたり、相手が出してきた案を高く評価しながらも、違う制度として取り入れたたりということがいえます。

第三章は、議院内閣制と国会制度の関係の分析です。これについては、先行研究がたくさんありますが、特別職次官と政務次官の問題についての研究は、これまでほとんどありませんでした。私の研究は「国会研究なのに、なぜ、内閣の話が入るか」と聞かれるかもしれませんが、それは、本研究では、内閣制度は国会制度の一部といえますか、国民からスタートして、国会議員、首相、閣僚、行政官僚制へと至る委任―責任の連鎖関係

の中で、相互に関連したものとして捉えているからです。したがって、内閣制度の問題は、国会制度の問題ときわめて近い問題であるというわけです。国会法、内閣法、国家行政組織法、国家公務員法などはすべて、国会制度のあり方と関連するという観点から分析を進めたわけです。ここでのオリジナルな分析は、特別職次官の問題です。

第一に、政府側は一九四七年の国家公務員法において、試験による任用・昇任の制度が、幹部職員も含むすべての職員に適用されることをおそらく嫌ったために、次官を特別職として制定します。この国家公務員法は、一九四八年七月一日に施行ということになるわけです。第二に、それが一九四八年の春に、GHQのマーカムの指示にもとづく国家行政組織法案の立案において、政務を担当する各省次官と省内の事務を統轄する総務長官を置く規定へとつながったと考えられます。ちょうどその頃、片山内閣が倒れ、芦田均内閣に代わりまして、政務次官を任命する必要があるりました。そこで、政務次官臨時設置法が第二回国会限りということ、一九四八年四月に成立します。第三に、国会はこの国家行政組織法案について、当然のこのように、行政機関の内部部局の規定を修正し、内部部局の設置および所掌事務を政令事項とした原案を、法律事項に修正します。

これは、有名な話ですが、第一回国会の労働省設置法案審議において、部局の増設を政令によって行うことができる規定を、参議院で削除した修正案に衆議院が同意して成立した経緯があり、内部部局の設置および所掌事務は法律事項であることが国会の態度として確立していたからです。マーカムの指示は、内部部局については政令事項でよいとしていたので、それをよいことに、原案に盛り込んだのですが、国会が見事に法律事項へとすべて修正したということです。これは、大きなインパクトがありました。国家行政組織法に続くすべての各省設置法は、それを前提として作っていたために、すべての各省設置法が撤回ということになります。さらに、行政組織法自体も一九四八年の夏に施行予定だったのですが、一九四九年一月一日に延期ということになったわけです。しかしながら、第四に、ここで一番大きな問題となったのは、特別職の次官の規定です。参議院は、特別職の次官に国会議員が就任する保証がなかったため、これを議院内閣制における政治的コントロールの強化と捉えず、正反対の「官僚陣の強化」であると考えたわけです。官僚陣の強化であるとするれば、次官と総務長官と二つのポストを与えるのは不要であるということで、総務長官の規定を削除しまして、特別職の次官だけを残すという修正を加えました。他方

で、第五に、衆議院の方では、特別職の次官は、当然に議員がなることができるものだと考えておりました。衆議院では、同じ頃に、国会法第三九条の議員兼任規定を整備して、ここに、首相、国務大臣、官房長官、各省次官を明記する改正を進めたわけです。そのため、このままだと、現行の事務次官と、議員が兼任可能な各省次官が、重なってしまうことになります。つまり、議員が、事務次官に就任できる可能性が出てきたわけです。というのは、先ほど申しあげましたように、国家行政組織法は、一九四九年の一月一日まで施行が延期されたわけですので、一九四八年夏における現行法規は、行政官庁法になるわけです。行政官庁法は、ご存知のように、戦前の各省官制通則をそのまま延長するものだったわけです。したがって、そこに書いてある次官が、現行の次官ということになるわけです。ところが、国家公務員法が、一九四八年七月一日に施行されます。これによりまして、各省官制通則上の次官が特別職になるということになります。第六に、この次官に国会議員が就任する可能性を排除するために、法務庁法制長官の佐藤達夫が、大池眞衆議院事務総長に連絡を取りまして、おそらく国会法改正の附則に次の二項を追加してくれるよう頼んだものと思います。

改正国会法附則(一九四八、七)

二 政務次官の臨時設置に関する法律の一部を次のように改正する。

第三条 削除

第八条 この法律第一条及び第二条の規定は、国家行政組織法施行の時に、その効力を失う。

三 第三十九条の改正規定中「各省次官」とあるのは、国家行政組織法が施行されるまでは、「政務次官」と読み替えるものとする。

その附則第二項では、まず、政務次官臨時設置法三条(兼任規定)の削除ということを述べています。これは国会法第三十九条を整備することによって、必要がなくなったということです。次に、第八条に政務次官を第二回国会限りにするという規定がありました。これを国家行政組織法施行時まで伸ばすというように規定されました。附則の第三項は、第三十九条の「各省次官」を、国家行政組織法が施行されるまでは、「政務次官」と読み替えるということです。これにより、政務次官を存続させることにより、表向きとしては、国会議員を就任させることができるようにして、裏のところでは、各省次官を読み替えて政

務次官にすることで、各省次官には国会議員は就任できないというようにしたわけです。第七に、政府側は、第三回国会(一九四八年)の国家公務員法改正において、一年前には試験任用を嫌って特別職にした次官を一般職に戻すことによって、政治家が、次官に就任する可能性を排除します。そして、第五回国会(一九四九年)の国家行政組織法改正においては、省内の事務を統轄する事務次官と、政務を担当する政務次官を同時に規定することによって、この問題を決着させたわけです。これによって、国会議員による次官、すなわち、現在の副大臣制度のようなものを、一九四九年においては阻止したということです。

第四章では、「国会中心主義の立法と議院内閣制の立法」ということで、国会中心主義と議院内閣制という二つの対立する決定ルールを含意する国会制度が、立法過程に反映していることを、閣法と議員立法の数量分析によって実証しています。議院内閣制においては、国会の多数派の信任を受けている内閣が主導権を握っています。したがって、閣法は、内閣の選好を強く反映しており、そして、それが内閣を支持する多数派の賛成により、可決・成立するということです。これに対して、議員提出の議員立法は、内閣が関与しない、あるいは、内閣が関与

できない国会中心主義の立法過程において、国会が自己完結的に立法を行うため、必ずしも内閣にとって好ましい帰結をもたらすかどうか保証がないわけです。内閣を支持する多数派が議員立法を成立させることもありませうけれども、内閣とは距離を置いた国会の多数派が一時的にできて、議員立法を可決・成立させるということも考えられるわけです。そうしますと、閣法が、与党による賛成多数によって可決しやすいのに対して、議員立法は、与党および野党の賛成を得て、特別多数的あるいは全会一致的に可決・成立しやすいということになります。他方で、全会一致を取り付けるための交渉コストは高いわけです。ゆえに、採決に至らないということも考えられるわけです。第四章では、今述べたような基本的仮説が妥当するか、ということとを閣法および議員立法の数量分析を通じて検証しています。なお、一般に、議員立法は、実務家や研究者の間では、重要な法形式として高い評価が与えられているわけですけれども、私の研究においては、議員立法は《内閣―首相》にとっては、不要なものである、好ましくないものであるという意味で、議院内閣制における議員立法の存在意義というよりも、不存在意義を評価するという立場を取っています。

そこで、第五章と第六章は、議院内閣制がうまく機能して、

戦後政党政治が安定してくると、国会中心主義的な議事運営、および、国会中心主義の立法である議員立法が衰退するはずであるという仮説を実証する章です。すでに述べた命題1は、次のようなものでした。すなわち、「議院内閣制においては、内閣および首相は、国会中心主義的議事運営によってもたらされる手続的帰結を基本的に好まない」というものです。そして、これが成り立つとすれば、戦後政党政治が安定化するにつれて、国会中心主義的議事運営は、変容を迫られるという仮説を立てることができそうです。この仮説を検証するために、衆議院の議院運営委員会（議運）と議事運営機関の制度的分析、および、議運における多数決採決の数量分析を行いました。まず、議事運営機関の制度的分析の結論を申し上げますと、戦前からの全会一致の慣行を引き継いだ法的根拠のある議事運営機関は、戦後国会の初期の段階で、機能することをやめてしまいます。そして、多数決機関である議運に一本化された後に、戦後の委員会制度の定着と、理事会の活用による委員会運営が議運に取り入れられることによって、全会一致の新たな慣行が成立したということです。

ところで、戦後国会が始まったところ（第一回国会）に、他の常任委員会、理事会、あるいは、打合会というものを始める

わけです。しかし、議運だけは、理事会や打合会を行いませんでした。議運が、理事会を始めたのは、第一五回国会以降のことになります。それは、一九五二年のことです。いずれにせよ、理事会における全会一致の慣行というものは、戦前から続いてきているという議論があるわけですが、実は、議運で完全に切れているわけです。つまり、理事会における全会一致の慣行というものは、戦前とは断絶しているわけで、強い拘束力というものをまったく持っていないといえるわけです。ゆえに、全会一致の慣行は、神話であるといえるわけです。そして、議運における多数決採決案件を分析した結果は、今述べた制度的分析の結論と合致しています。議運における多数決採決は、戦後たくさんあるわけですが、さまざまな要因によって変動しながら、それが一旦減少した後に、一九七〇年代および八〇年代以降にふたたび増えているということです。そして、現在に至っているわけです。議運において、全会一致が破れるのは、主として、小会派、あるいは、共産党が反対する場合であり、与党が安定多数を維持しているときや予算審議があるときには採決は減少します。したがって、多数決を行うということは、多数派の横暴とか、少数派の無視とかのような、強引な国会運営をしているわけではないということです。逆に全会一致ができたからと

いって、円滑な議事運営をしているわけでもありません。しかしながら、長期的趨勢は、一九八〇年代以降、そして、現在に至るまで、議運における多数決採決は、以前に比べて多くなってきたという事です。議事運営における全会一致というものは、それほど強く求められなくなっているということです。つまり、国会中心主義的な議事運営というものは、戦後の比較的早い時期において、役割を終えて、議院内閣制に適合的な、あるいは、多数主義的な議事運営に移行していったということだと考えています。

次に、第六章に入ります。ここでは、命題2を取りあげていきます。命題2は、次のようなものでした。それは、「議院内閣制においては、内閣および首相は、議員提出法案が可決成立することによってもたらされる政策的帰結を、内閣提出法案の成立によってもたらされる政策的帰結より、基本的に好まない」というものです。これが成り立つとするならば、戦後政党政治が安定化するにつれて、与党側から提出される議員提出法案は減少するという仮説を設定することができます。第六章では、この仮説を検証するために、一九五〇年代における議員立法の増加と、その後の衰退の政治過程に焦点を当てて分析を行って

います。まず、通説的には、一九五五年に国会法の改正が行われまして、議員立法を制限するために行われた提出要件過重化というものが、議員立法提出の衰退の原因であつたとされているわけです。つまり、それまでは、一人でも議員立法を提出することができたわけですが、この改正によって、「議員が議案を発議するには、衆議院においては議員二十人以上、参議院においては議員十人以上の賛成を要する。但し、予算を伴う法律案を発議するには、衆議院においては議員五十人以上、参議院においては議員二十人以上の賛成を要する」(国会法第五六条第一項)というようにされたわけです。そのことによって、通説的には、議員立法が衰退したというように言われているわけです。

第六章では、議員立法の数量的分析によって、その特質を明らかにした上で、国会法改正過程を、国会内の議論から、そして、政府側の観点からも検討をしたわけです。そうした分析の結果、議員立法の衰退の原因は、国会法の改正ではないということが判明しました。議員立法の衰退の原因は、実は、国会法改正後に、別に形成された制度ルールが重要であるということを実証しています。すなわち、議員立法問題の核心は、それが予算を伴う場合が多いために、予定外の支出を強いられる、あ

るいは、迫られるということです。政府や大蔵省にとつては、好ましくないものであつたということです。議員立法の発議要件を過重化しても、多数党である与党の議員立法を制限することはできないということは明らかです。そこで、この問題の解決は、与党議員と《政府・大蔵省》の双方にとつて、好ましいものでなければならぬわけです。結局、大蔵省の嫌つていた予算を伴う議員立法を、議員立法としてではなく、《各省―大蔵省―自民党政調部会》との調整を経た、内閣提出法案として提出するように、法案決定過程を整備していくということでした。これによって、予算と法律の不一致の問題が解消され、大蔵省が予定しない予算の出費がなくなるということになりました。そして、自民党は、政務調査会による内閣提出法案の、与党事前審査という政策決定手続きを制度化するための「取っかかり」を得たということになります。この解決策は、相互にとつて好ましいものであつたわけです。しかしながら、時間を経ることによって、これがまた問題として出てくることになりました。いわゆる、「党高政低」現象となつて、顕在化してくることになつたわけです。

そして、第七章です。第七章では、今述べたもの以外の国会

制度やルールが、国会中心主義と議院内閣制のどちらに適合するように変化してきたかということを検討しています。そこでは、おおよそ、議院内閣制に適合するようになってきているということを確認しています。その上で、一九九〇年代の政治改革・行政改革が、議院内閣制の下で、首相のリーダーシップを強化し、行政官僚制に対する政治主導をめざすものであるというところを分析しているわけです。これは、議院内閣制を、《国民―国会議員―首相―内閣閣僚―行政官僚制》へと至る、委任―責任の連鎖関係と捉えた上で、この連鎖関係を強化する試みとして、いわば、西欧諸国と共通する議院内閣制のメカニズムへと近づけようとするものだというように、捉えることができますと考えています。

最後に、第八章の結論です。結論部分で、各章の要約を行っています。その上で、憲法学と政治学の国会研究に対する考え方の違いという問題を整理して、議論しています。まず、憲法学と政治学で大きく意見が異なる点として、二つの点を取りあげています。一つは、国会の最高機関性の問題です。もう一つは、官僚内閣制の問題です。

まず、国会の最高機関性について、憲法学者は、議院内閣制

を権力分立論の観点から捉えるために、消極的・否定的であると思います。これに対して、一般的に、政治学者は、議院内閣制を、権力融合と捉える観点から、国会の最高機関性については、積極的・肯定的であると思います。さらに、一般的に、政治学者は、議院内閣制を、国会と内閣だけの関係だけではなくて、国民から行政官僚制にまで至る一連の委任―責任の連鎖関係とする考え方をとっているわけです。もともと、中には異論もあります。たとえば、権力融合というものは、イギリスに独特なものであって、日本とは違うのだという考え方があります。日本では、権力分立制と組み合わせることに留意する必要があるというわけです。しかしながら、私の立場からすると、そのあたりに力点をおく必要はないのではないかと、思います。というのは、権力融合にせよ、権力分立にせよ、先ほど述べたような、委任と責任の連鎖モデルからすれば、重要な差異はないと思うわけです。議院内閣制であれば、融合しているか、分立しているかにかかわらず、委任―責任の連鎖関係は当てはまるといえるように考えています。

そこで、ここでは、特に、高橋和之教授の国民内閣制を取り上げています。高橋教授の議論が、欠陥のある、妥当性の低い議論ではないかということ指摘しておきたいと思います。高

橋教授によれば、現代の行政国家により対応した議院内閣制のイメージは、内閣（与党）が統治を、議会（野党）がコントロールを分担するイメージであるとします。そして、議院内閣制を、「国民が内閣を選出し、内閣は国民に対して責任を負う」かのように運用すべきであるという、国民内閣制論を展開しています。このことについて、私の素朴な疑問は（このことは、新著には書いていないのですが）、国民内閣制論は、制度論なのか、実態・運用論なのか、よくわからないということです。憲法学者は、よく、国会が国権の最高機関であるというときに、最高機関とはどのような法的意味があるのかという議論をするように思います。私はそれを、そっくりお返ししたいと思います。すなわち、国民内閣制論というものは、いかなる法的意味があるのかということが、まったくわからないということです。また、国民が内閣を選出するという考え方は、選挙で政権を争うという考え方である、「選挙民主政治」とあまり変わらないわけです。そして、高橋説は、これを議会中心構想に対する内閣中心構想として提示したというところに非常に大きな疑問を持ちます。というのは、高橋教授の内閣中心構想というのは、国会の最高機関性を否定して、内閣が統治の正統性を直接国民から与えられる論理になっています。しかし、議院内閣制におい

て、内閣に統治の正統性を与えるものは、先ほどから述べているように、委任―責任の連鎖関係であるわけです。そこで、国民と内閣の間にあつて両者をつなぐ国会の優位を否定してしまうことは、そのまま、内閣の正統性も危うくしてしまうわけです。政権獲得というものは、選挙によって国会を制することによつてもたらされるわけです。これは、とりもおさず、国会が国政の中心であるということの意味しています。さらに、内閣は、選挙における国会の多数の議席の獲得だけではなくて、選挙と選挙の間における、国会の多数による支持をつねに必要なとする点を考慮しますと、国民内閣制的な運用では、不十分であるということになります。国会の多数派である与党が、まれに、対立、分裂することによつて、内閣が支持基盤を失つてしまふわけです。あるいは、安定して多数を制する与党が、しばしば党首を交代させることによつて、内閣の交代を引き起こしたりするわけです。したがつて、「国政の中心を内閣とみ」るということには問題があるということです。

憲法学と政治学とで大きく意見が異なるということについての第二点目として、官僚内閣制をあげています。これは、参考文献としてあげた、松下（一九九八）や飯尾（二〇〇四）の問題提起ということです。日本においては、委任―責任の連鎖が、

閣僚と行政官僚の間で逆転しています。大臣が、首相の代理人ではなくて、各省庁の代理人になっているということです。

こうした官僚内閣制批判に対して、憲法学者の岡田信弘教授は、憲法学には、議院内閣制の運用について論ずる際に「政官関係」を視野に入れるという問題意識が十分ではなかったということを描いた上で、「権力分立の枠組みが、官僚の超然主義の隠れ蓑になり、政治的主導性を排除するための根拠として援用されてきた」（山口二〇〇〇、一八頁）という議論を引用しながら、権力分立モデルに傾斜した議院内閣制の問題性を指摘しています（岡田二〇〇〇、七五頁）。しかし、憲法学者の間には、権力分立的要素を重視した議院内閣制論が根強くあるということも事実だと思えます。たとえば、二〇〇一年の省庁再編にあわせて、副大臣と政務官制度が導入されたことについて、結局、六〇人あまりの立法府要員が政府側に移るといったことなので、議院内閣制を前提とする議会と内閣の間の、権力分立に必要な緊張関係を崩していくという指摘もあります。すなわち、これは結局のところ、官僚内閣制の方が、政治主導のシステムよりもよいという意見であるということです。

ところで、議院内閣制の運用が、官僚内閣制になったとき、内閣の政策は、各省庁から積み上げられて、内閣提出法案の立

案が進められるわけです。そのため、与党が、その政策選好を法案に反映させるために、政調会による事前審査制が整備されることがなってきたわけです。それが、内閣と与党の権力の二重構造の問題を引き起こしているということです。そして、この法案事前審査によつて、与党における議論がすんだ後で法案が国会に提出されるために、国会の審議を形骸化させてきたという根強い批判もあるわけです。

最後に、これまで述べたような問題に対して、本書の研究がどのようなインプリケーションをもつかを述べたいと思います。まず、空間モデルの結果として導かれた二つの命題は、首相および内閣が、国会中心主義的議事運営によつてもたらされる手続的帰結および政策的帰結を基本的に好まない、ということでした。というのは、ベースラインとなる議院内閣制においては、内閣が、与党の支持を得られる閣法を提案し、与党の賛成多数によつて、可決・成立するわけです。それに対して、内閣が関与できない国会の自律的運営、あるいは、内閣が関与しない議員立法は、内閣にとつて、好ましくない帰結をもたらすからです。したがって、国会における政党政治が安定化するにつれて、こうした内閣にとつて好ましくない帰結は排除

されることとなります。国会中心主義的な運営は、内閣を満足させず、野党にとって有利な手続的帰結をもたらしますから、与党執行部は、そうした帰結を排除しようとするわけです。そして、全会一致的、あるいは国会中心主義的な慣行を尊重せず、多数決で決定を推し進めようということになるわけです。また、議員立法は、内閣の政策選好を考慮しないで、与党議員の政策選好、あるいは与野党議員の政策選好を反映する政策的帰結をもたらすわけですから、やはり、内閣にとって好ましくないわけです。そこで、与党執行部は、そうした帰結を排除しようとして、議員立法に代えて与党の事前審査制を用いることによつて、与党と内閣の双方の政策的選好を反映した閣法を提出することを促進することになります。

こうして、権力分立制と組み合わせた国会中心主義の議事運営および議員立法は、抑制されることとなります。そして、この結果は、権力分立制を重視した議院内閣制論をとる憲法学者が、国会に期待する役割を、国会が実現しないということを示していると考えます。言い換えれば、国会は権力分立制が期待するようないかなる、内閣と緊張関係にあって独自に立法権を行使する存在ではありえないわけです。国会は、多数決議決機関として内閣を支持する与党の賛成によつて、内閣の政策選好に合致す

る法案を可決・成立させることとなります。このようにしてみると、国会と内閣のイメージは、「国会が決定し、内閣が執行する」という古典的イメージではありません。また、それは、「内閣が統治し、国会がコントロールする」というような、前述した高橋教授の国民内閣制論におけるイメージでもないわけです。むしろ、それは、「内閣が統治し、国会の与党がそれを支持する」というイメージです。このイメージは、国会が国権の最高機関であるということを否定していません。というのは、内閣が立法の主導権をとり、行政を担当することができるのは、内閣を支持する多数党が国会を制しているからであるからです。そして、それはまさに、国会が国政の中心的機関であるということを意味しているからです。

しかしながら、このイメージにおいて、内閣と与党の権力の二重構造が生じているために、潜在的に問題を抱えているということが批判されるかもしれません。この点について、大山(二〇〇三)は、権力の二重構造の存在によつて生じた与党事前審査の慣行が、内閣のリーダーシップ低下と、国会審議の空洞化をもたらしたとして、事前審査制の廃止が、国会改革のカギであると提言しています。しかし、このような提言に対しては、では、誰が事前審査の廃止を望むのかという問題があると思

ます。そして、誰も与党による事前審査の廃止を望んでいない、といえるのではないかと思います。そもそも、二重権力構造というのは、内閣と与党の政策選好が大きく異なっているのであれば、必ずそうなるわけです。そして、そのことを無視して、小泉首相のように、政策選好の食い違いを無視して進めると、現在のような状況（国会で首相の推進する法案に対して造反議員が出たり、与党議員の反対によって法案が否決されたりする）になるわけです。（ただ、総選挙によって有権者が小泉首相を圧倒的に支持したために、郵政民営化問題に関する内閣と与党の政策選好の違いは解消されました。）したがって、政策選好が離れているということと、二重構造というのは、同じ政治的現実ということです。もともと、長期的に見ると、戦後の初期の時よりも、現在の方が、内閣と与党の政策選好は近づいてきているのではないだろうかというように推測します。

それは、わが国の議院内閣制は、国会中心主義的な議事運営や、議員立法が衰退・変容することによって、「内閣が統治して、国会与党がそれを支持する」という議院内閣制になりました。そこで、もし、両者（内閣と与党）の政策選好が離れているとすれば、それは、与党はフラストレーションをつねに募らせるだけということになってしまいます。ですから、内閣が、政策

を推進することができるということは、与党にとっても、その政策が好ましいということの意味するわけです。そしてまた、九〇年代の政治改革と行政改革によって導入された新しい選挙制度や、政治主導の政策システムというのは、内閣と与党の政策選好が近接した時に、より効率的に機能すると考えます。もし、そのように効率的に機能するならば、結局のところ、日本の議院内閣制が、西洋諸国と同じように、委任―責任の連鎖のモデルとして、理解・分析できるといえることになるわけです。そのようにならなければ、それはイギリスのように、国会中心主義すなわち議院中心主義と、議院内閣制が、同じ政治的現実を表す概念として捉えることができるようになるのではないかと思います。本日の報告は以上です。ご静聴ありがとうございます。

【参考文献】

- 福元健太郎、二〇〇〇、『日本の国会政治―全政府立法の分析―』東京大学出版会。
- 飯尾潤、二〇〇四、『日本における二つの政府と政官関係』、『レヴァイアサン』三四号、七一―一九頁。
- 岩井奉信、一九八八、『立法過程』東京大学出版会。

川人貞史、一九九二、『日本の政党政治一九〇―一九三七年―議会分析と選挙の数量分析―』東京大学出版会。
川人貞史、二〇〇五、『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会。

待鳥聡史、二〇〇一、「国会研究の新展開」『レヴァミアサン』二八号、一三四―一四三頁。

増山幹高、二〇〇三、『議会制度と日本政治―議事運営の計量政治学―』木鐸社。

松下圭一、一九九八、『政治・行政の考え方』岩波新書。

Mochizuki, Mike. 1982. "Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of the Parties and the National Diet." Ph. D. Dissertation. Harvard University.

岡田信弘、二〇〇〇、「議院内閣制の運用」『シュリスト』No.1177、二〇〇〇年五月一・一五号、七一―七六頁。

大山礼子、二〇〇三、『比較議会政治論』岩波書店。

Strom, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torgjörn Bergman eds. 2003. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

高柳賢三・大友一郎・田中英夫（編著）、一九七二、『日本国憲法制定の過程 I 原文と翻訳』有斐閣。

（注）本稿は、二〇〇五年八月一八日に開催された北大立法過程研究会での口頭報告に補筆したものである。