

経済産業研究所 BBL セミナー

「日本は議院内閣制か」

学習院大学法学部 野中尚人

➤戦後日本政治の独特のパターン

1. 政権交代の欠如—自民党の一党優位体制
 2. 官僚への過度の依存と癒着
 3. 「Easy Money Politics」
- ⇒ 極めて特殊な「国会」システムとそれを前提とした政官癒着
しかし、経済成長と安定した国際環境がもたらしたこれらの「幸せな」時代は終わった

➤「ガラパゴス」化した国会システム—— 対外的には強大な権能を持つが形骸化し機能しない

1. 「3周遅れ」—— 極端なまでに変化を忌避
 - a. 二院間関係の未整備
 - b. 政府立法における政府の地位と権能の排除
 - c. 皆無の多機能化・現代化
2. 与野党固定化に伴う極めていびつなバランスでの金縛り状態
 - a. 決める仕組みの欠如—多数党の主導権が不明確
 - b. 野党は既に強い拒否権を持つがゆえに改革を拒絶
3. 「国会至上主義」の及ぼす深刻な負のスピルオーバー
 - a. 政府のイニシアティブを強く阻害
 - b. 与党事前審査への逃避
 - c. 仕事をしない国会・議員への国民の不信

➤議院内閣制の基本原則

1. 国民→ 議会→ 首相→ 大臣→ 官僚→ 国民 という形で一本化された委任と責任の連鎖
2. 2つの骨格—下院多数派の支持による政権の存続 (Survival) と統治の有効性 (Effectiveness) の確保
議会多数派に対してアカウンタブル 信任を維持できなければ政府崩壊
予算・政府立法・任命の実行

➤機能する議院内閣制の実態的骨格

- ▼国民の選択を基礎とするマニフェスト・サイクルの確立
- ▼3つの適切な組み合わせ—— 討論—決定と実行—(将来に向けての)補正・代替案の提示
討論—— それぞれの政党内 国会での与野党間
決定と実行—— 首相・政府 (与党—国会における若干の補正)
(将来に向けの)補正・代替案の提示—— 野党および第二院 (野党・第二院は決定そのものを左右すべきでない)
⇒ 内閣提出法案の審議についての政府・多数派主導権の必要性
- ▼首相・政府が運営・執行し(行政)、議会が重要原則を決定し(立法)、それらを国民に対してアカウンタブルにさせる
- ▼政党は組織・機関として責任を負う—— 討議と議決を通じた事前決定による政党・会派ガバナンスの確立

➤主要国における2つの議院内閣制のモデル—— 英仏モデルとドイツモデル

- ▼内閣提出法案を成立させ、政府・政策をそれなりに運営する仕組みが不可欠—2つのパターンがある
 - *議院内閣制の場合、法律は内閣提出法案が8割を占める——ただし、それを可能にする仕組みは異なる
 - *主要国の場合は、(コーポラティズムに近い)コンセンサス型は難しく、何らかの多数決が最終的に必要
 - *主要国での2つのパターン
 - 1.政府が議会内部の立法プロセスで主導権を握るための制度——英仏型の単独政権中心
 - 2.連立政権を形成する際の詳細な合意文書と政党・会派の規律による担保——ドイツ型

A. 英仏モデル- 政府権能 (+ 会派規律)による多数決主義

- *(基本的に)単独政権 + 政権交代 ← 小選挙区制
- ★制度化された権能による、議会内部の立法プロセスにおける政府の主導権の確立
(審議日程・順序、修正・議決等、審議打ち切り・出口の設定)
- *議会の一定の「合理化」(⇔「議会至上主義」)
- *政党内部での集権化と党規律の確立 (党員—選挙—昇進人事システムとの連動)
- *政府内部でのリーダーシップ構造の確立 (首相・大統領の権能・内閣委員会システム等)

B. ドイツモデル- 連立合意と政党・会派の規律による立法

- *連立政権 + 政権交代 ← 比例代表制
- ★詳細な連立合意と政党・会派の規律による内閣提出法案の立法 (制度・権限による政府の議会内主導権なし)
- *議会での法案修正活動(特に与党修正)は極めて活発——法案提出から議決まで長時間
 - ⇔ ただし、一定の合理化。少数派の権限も留保されているが、多数派主導で着実に審議し決定する。
- *政党・会派の規律は高い(政党の枠組み・党員の重要性)
- *政府内部での首相のリーダーシップは強い (建設的不信任、政府運営方針の単独決定、閣議議題の決定権)

▼英仏とドイツに共通しているのは、政権交代システムがほぼ定着していること、政府内部での首相のリーダーシップが強いこと、さらに政党・会派の規律が十分に効いていること。

その上で、英仏ではマニフェストと会派規律に基づき、国民の選択を基礎としたスピーディーで責任の所在を明確にした意思決定を重視。政府には議会における広範かつ強力な権限が制度的に保障され、それによって内閣提出法案がスムーズに成立する仕組み。

(英仏間の相違は、議会における与党の交渉能力—フランスではかなりの与党修正がなされている)

▼ドイツは、議会の自律的な権能を重視し、議会内の立法過程において政府は強力な権限は与えられていない。それを代替するために、実務者レベルまで下ろした詳細な連立合意を作成し、その実現・立法化を党規律(会派規律)によって担保する仕組み。連立がほぼ不可避でもあり、ドイツ型は極めて運営が難しい。

▼内閣提出法案をある程度確実に成立させることが議院内閣制を運営するためには不可欠で、主要国でのパターンはこの2つである。イタリアでは、このどちらも成立していないため極めて変則的な方式。(モンティ内閣—専門家内閣)

➤議院内閣制からの深刻な逸脱ではないか?

- ▼「弱い首相」とトップリーダーシップの脆弱性
- ▼ 与党事前審査システム ← 決める仕組みを欠く一方で対外的に強すぎる国会
- ▼ ガバナンスの弱い政党 ← 派閥と個人投票(中選挙区制の遺産)——選挙での白紙委任と事後主義党内民主主義
- ▼ 国会プロセスからの政府の排除——権力分立!!