

内閣の国会に対する責任と二院制

大西祥世*

目次

はじめに

- 1 参議院による内閣の責任の追及と問責決議
 - 2 議院内閣制における内閣の法的責任と政治的責任
 - 3 参議院による不信任と国会による不信任
 - 4 結論——二院制の中での問責決議のあり方
- おわりに

はじめに

国会が内閣の責任を問う方法として、憲法上想定されたのは、衆議院による内閣総理大臣の不信任決議案の可決である（憲法第66条第3項）。他方、憲法条文にはない、内閣総理大臣や国务大臣の責任を問うたり、警告・戒告したりする決議案（以下、「問責決議案」という）がある。

議院決議権とは、「議院が単独議決により国政上の意思をおこなう権能」¹⁾であるが、そもそも、衆議院の不信任・信任決議案除き、憲法上明文の根拠規定がない。ただし、国会法は「常任委員会は、その部門に属する議案（決議案を含む。）、請願等を審査する。」（第41条）と定め、本会議の議案として取り扱われる。決議は、議院の当然の機能として認められている。

決議の内容は、① 内閣に対する不信任、② 特別委員会の設置、③ 国交または領土に関する意思表明、④ 感謝、表彰、祝賀、慰問、弔詞その

* おおにし・さちよ 立命館大学法学部教授

他国政に関する諸般の事項の4つに分類できる²⁾。直接の法的効果はともなわれない。学説では、決議は各議院の一定の意思の決定と表明とされている³⁾が、議院の明確な意思を伝えるという意味において、政治的な効果が期待されている⁴⁾。議院の意思として、内閣の責任を問う決議が可決されれば、内閣の政治責任は大きいことになる。

実際には、問責決議は、もっぱら参議院において憲法慣習として形成されてきた⁵⁾。他方、憲法学界は、従来の問責決議権否定論と矛盾することのないように、これを、参議院の一般的な決議権の一内容であると説明してきた。決議権の行使であるから、法的効果は生じないし、参議院の意思を示す以外には政治的な効果も生じないというのである。

ところが、参議院が少数与党になると可決される例が増え、問責決議に内閣ないし大臣の政治責任を追及する性質を見出す理解が強まった。加えて、問責決議案の可決後には、内閣が改造によって当該大臣を閣外に去らせて国民の支持を得ようとしたり、国政選挙で大幅に議席を失って総辞職したりして、政治的に大きな効果が生じている。他方、問責決議を二院制の議会の構造の中でどう位置づければよいのかについては、実務主導型で展開しているのに対し、学説の展開は十分とはいえない。

そこで、本稿では、問責決議を検討することにより、内閣の国会に対する責任について考察し、新しい状況に対応したその憲法慣習としての位置づけを検討したい。

1 参議院による内閣の責任の追及と問責決議

参議院本会議で採決された問責決議案は、2015年3月末現在で46件である。このうち、内閣総理大臣に対するものは18件（16人）、国務大臣に対するものは28件である。可決された決議は、内閣総理大臣が4件、国務大臣が8件である。貴族院においても問責決議が1件、可決されている（問責決議の概要は、後掲表1～3を参照）。

このように、参議院は、内閣に対する責任を追及する際に、「問責決議」という決議案を可決することで、その院としての意思を表明してきた。

(1) 貴族院における問責決議の考え方

1929年2月22日に、貴族院において、田中義一内閣総理大臣に対する問責決議が可決された⁶⁾。これは、水野錬太郎文部大臣の辞任のために天皇の優詔を利用したことに対して、田中内閣総理大臣のとった措置は軽率不謹慎なので、職責上欠けるところがあるのは遺憾であるという内容の決議である。

貴族院における問責決議の憲法上の位置づけについて、美濃部達吉は⁷⁾、「解散ノ制ナキ貴族院ガ内閣ニ対シ不信任ノ意ヲ表シ其退職ヲ促スハ、国法上違法ニ非ズトスルモ、少クトモ政治上ハ不当ナリ」⁸⁾と、貴族院による問責決議は政治的に不当だという説であった。しかし、この問責決議の可決という事態に対しては、「通常の政治事情に於いては、それが疑を容れない原則であるにしても、若しそれを覆すに足るべきだけの特別の理由ある場合であれば、必ずしも此の原則を墨守せねばならぬ理由は無い」⁹⁾と、政治上不当という状況ではなかったのは是認した。

その後、美濃部は、大日本帝国憲法においては、「内閣不信任決議は衆議院のみに属する権限と解すべき法律上の根拠は無かったので、理論上は貴族院も其の決議をなし得べきものと解せられて居た」¹⁰⁾としており、美濃部の憲法論の中では、貴族院の問責決議は一般的には望ましくないが、必要なときもあると考えられていたようである。なお、田中内閣は問責決議の可決から4か月後に総辞職した。

(2) 内閣への反省を促した問責決議

日本国憲法の制定過程において、内閣への責任に関する議論は主に、① 帝国議会とともに天皇に国務大臣の問責権を付与することと、② 責任は単独責任か連帯責任か、③ 内閣の不信任案を提出するのは衆議院か、国

民にも直接認めるか、の3点であった¹¹⁾。第一の点は、近衛文麿案や佐々木惣一案に盛り込まれたが、象徴天皇制への議論の推移とともに立ち消えとなった。第二の、大日本帝国憲法上の「単独」責任から「連帯」して責任を負うことへの転換¹²⁾は、後者が議院内閣制の特質であり、民主政を実現するための憲法の主な改正点として強調された。

GHQ草案において、国会のあり方が一院制を二院制に改められた際に、日本政府は、国会の内閣に対する責任の追及については、衆議院の優越性を念頭においていた。第二次大戦後の初期の学説は、問責決議について否定的であった。美濃部は、日本国憲法の制定後は、内閣に反省を促したり非難したりする決議は衆参両院で行うことができるが、参議院には不信任の意思表示をする権能はない¹³⁾として、問責決議は新たに否定されたと説明した。不信任決議を行う権限は第一院にのみ属する権能であり¹⁴⁾、参議院の問責決議権を否定したのである。こうした参議院の内閣総理大臣の指名に参加しても罷免については参加しないという、内閣の形成と解消に関わる程度のギャップを問題視する議論はなかった。参議院が問責決議を行う権限を主張するものもなかった。

実際に参議院に提出されたこの時期の問責決議案は、内閣や国务大臣に反省をせまり、忠告、警告する趣旨のものが多く、これを受けて、他の学説も美濃部と同旨であり、衆議院の不信任決議と対比させて、参議院の問責決議は一般的な決議権の行使に過ぎないと説明した。

1947年の憲法施行から1970年までの間は、内閣総理大臣の問責決議案の提出はわずかに1件であり、それも戒告の決議案であって、内閣総理大臣の辞任を求める問責決議が憲法慣習として成立していたとはいえない。国务大臣に対する問責決議案は3件である。なお、1954年に「政府は過ちを改め速やかに善後の措置をとるべきである」¹⁵⁾という、内閣に対する責任を問うた警告決議案が可決された。これも問責決議の一つといえよう。なお、可決直後に政府（緒方竹虎副総理）が発言を求め、「謹しんで承わります」との所信が表明された。

(3) 問責決議による内閣の責任追及の開始

状況が大きく変化したのは1970年代の前半期である。この時期に内閣総理大臣ないし国務大臣の責任を追及する問責決議という慣習が始まったといえるだろう。ロッキード事件等を契機に、国会による内閣の責任追及が強調されるようになり、参議院の問責決議案においても、追及される政治責任の内容が、単なる反省の要求ではなく、総辞職の要求になった。すなわち、内閣総理大臣に対する問責決議案は、内閣は一体であることから、内閣総理大臣を個別にではなく、内閣そのものの不信任を意味するようになった¹⁶⁾。1970年から1998年6月までに、内閣総理大臣に対しては8件、国務大臣に対しては9件の問責決議案が提出された。

また、この時期には、汚職事件につき、警察・検察の捜査が進行し、刑事責任が問われることが多かった。それと並行して、国政調査権を行使して内閣の責任を政治的に追及してよいか議論を呼び、多くの学説が、並行調査合憲論を唱えた。これは主として衆議院における内閣不信任決議あるいは国政調査を想定した議論であったので、参議院における問責決議に関する学説が発展することは不十分だった。そのため、問責決議に関しても、従来の一般的決議権説が踏襲された。

1989年の参議院選挙によって与野党が逆転したり、1993年に自民党が政権から離れて非自民連立政権が誕生したりしたが、問責決議の趨勢については、実務上も学説上もそれほど大きな変化は生じなかった。

(4) 問責決議の可決とその後の大臣辞任

問責決議に関する憲法慣習が変化したのは、1998年7月の参議院通常選挙後である。1998年7月から2007年6月までに内閣総理大臣に対しては5件（4人）、国務大臣に対しては10件の問責決議案が提出された。そのうち、防衛庁不祥事に関連する額賀福志郎防衛庁長官の問責決議案は、第143回国会の会期の最終日に可決された。

1998年以降にはほぼ毎年問責決議案が本会議に提案されるという新しい状

況が生じたが、それでもなお、当時の学説の関心を十分に引いたとはいえない。しかし、参議院では少数与党となった2007年期以降、高見勝利は、額賀長官に対する問責決議の可決を振りかえり、衆参両院の『『ねじれ』状態が継続し、国政が安定を欠く場合、従来、さほど注目されることになかった『問責決議』が、政治的威力を発揮しうることが明らかになった』¹⁷⁾と指摘した。また、国務大臣への問責決議の性質については、国務大臣の任免権は内閣総理大臣にあり、額賀長官の管理責任、道義的責任、結果責任を追及したものであり、出処進退を明らかにしてみずからけじめをつけることとする趣旨の問責であったため、法的な意味はなく、政治的意味しか有しないが、内閣総理大臣への問責決議の政治的効果は比べものにならないとも指摘¹⁸⁾した。2007年期になって、改めて学界においても、問責決議を振り返り、その意味が問い直されたといえよう。

(5) 参議院少数与党期における政治的効果の発見

こうした問責決議の可決による政治責任の重さが明らかとなったのが、2007年期および2010年期の参議院少数与党期である。2008年6月11日に、参議院では憲政史上初めて、内閣総理大臣への問責決議案が可決された。福田康夫内閣総理大臣は、同日の記者会見で衆議院解散は考えていない、与えられた条件で最善を尽くす旨を述べた。翌12日に与党は、衆議院に内閣信任決議案を提出し、可決された（野党の民主党、社民党、国民新党は欠席）。しかし、福田内閣はその3か月後の同年9月に総辞職した。また、2009年7月14日に麻生太郎内閣総理大臣の問責決議案は可決された。その2か月後の8月末に行われた衆議院の任期満了による総選挙により、自民党は議席を大幅に失い、与野党が逆転して、麻生内閣は総辞職した。

2009年9月以降の民主党を中心とした連立内閣では、問責決議の多発期といえよう。菅直人内閣発足後から野田佳彦内閣が総辞職するまでの約2年間に、内閣総理大臣に対して1件、国務大臣に対して6件の問責決議案が可決された。2012年8月29日に野田佳彦内閣総理大臣の問責決議案が可

決された。同年12月の衆議院総選挙で民主党は議席を大幅に失い、与野党が逆転して、野田内閣は総辞職した。

2013年6月26日に安倍晋三内閣総理大臣への問責決議案が可決された。ただし、同年7月に行われた参議院通常選挙において、与党は過半数の議席を獲得した。その結果、参議院の少数与党は解消されて、衆参両院で与党が多数派となり、安倍内閣は継続した。

このように、参議院が内閣の責任を追及する際の手法の一つとして、問責決議案を提出することが慣習化したといえよう。また、参議院の2007年期と2010年期では、参議院の多数派と内閣との間の対立が生じた場合、両院協議会等による衆参両院の意思を調整する試みは、十分な成果を得られなかった¹⁹⁾。衆議院での再可決ができなければ、内閣は法案を一つも成立させることができない状況になって、政治が不安定になることが改めて明らかとなった。これを解消するには、参議院において衆議院と同様の多数派を形成するために内閣は連立政権を構成することが必要となる。参議院で問責された内閣総理大臣は、1例を除き、可決直後ではないが数か月後に内閣を総辞職し、国務大臣は、例外なく、結果として辞任するかもしれないが内閣の改造によって交代することになった。こうして、問責決議は、内閣不信任決議案と同義・同質のものになり²⁰⁾、政治的効果がたいへん大きいことが改めて顕在化した。

2 議院内閣制における内閣の法的責任と政治的責任

問題は、問責決議が可決されたときの政治責任の問われ方にある。日本国憲法は、内閣が国会の信任の上に成立することを求めている。すなわち、内閣総理大臣は国会の指名に基づいて選任され、内閣は行政権の行使について国会に対して責任を負い、そのために、内閣総理大臣は国会に対して施政を報告し、議案を国会に提出し、必要に応じて国会に出席して説明するのである。このように、国会を基礎にした議院内閣制という憲法構

造の中で、参議院は問責決議により、どのように内閣総理大臣の政治責任を問うことができるのであろうか。

(1) 問責決議によって追及する責任の内容の変化

内閣総理大臣に対する問責決議案の提案理由をみると、1970年代から80年代は、ロッキード事件やリクルート事件等の具体的な政治スキャンダルの発覚をきっかけにしている。これと対照的に、1990年代以降は、内閣総理大臣としての適格性を問うたり、政治不信を招く等の失政の全面的な責任を問うたりすることが多いことがわかる。

とくに、1998年以降は、内閣総理大臣の政治責任を追及して辞任を求める問責決議という制度が憲法慣習として成立しているように見える。決議案の求める趣旨は、退陣要求がほとんどであるが、2001年の森喜朗内閣総理大臣への2回目の問責決議案および2008年の福田康夫内閣総理大臣への問責決議案では、内閣総辞職か解散・総選挙かいずれかの選択を求めている。

参議院は、内閣総理大臣の問責決議とともに、国務大臣の問責決議も行ってきた。国務大臣に対して提出された問責決議案は、提案理由からはその内容を3点に整理できる。第一に政治スキャンダルの責任を問うもの、第二に大臣の憲法観を中心に責任を問うもの、第三に失政や国会軽視の責任を問うもの、である。決議案で求めたのは、大臣の反省、大臣の辞任、内閣総理大臣による大臣の罷免が多い。

1998年の与野党逆転の後に、額賀福志郎防衛庁長官に対する問責決議が可決し、その1か月後に同長官が辞任したことによって、問責決議が実際に責任追及の手段として有効であることが明確になった。これは、美濃部による「責任」の定義²¹⁾によれば、「他の批判論難を受ける責任」から、「結果負担の責任」に移行したことを意味する。しかし、政府は同長官の辞任は問責決議の効果ではないし、そもそも問責決議は参議院の一般的な意見表明の権限を駆使しているだけであり、責任追及の意味を持ち得ない

ものであると説明した。それを支持する学説²²⁾も有力であるし、参議院が問責決議により、内閣と対立し、これを窮地に陥れるというようなことは、本来、憲法の予想しない事態ではあるとする学説²³⁾もある。しかし、繰り返しになるが、実際には、問責決議という憲法慣習は成立していて、問責決議案の可決と大臣の辞任は深く結びついている。

こうした実務の先導により、問責決議の根拠は、一般的決議権ではなく、むしろ憲法第66条第3項の定める、内閣の国会に対する連帯責任に求められるようになりつつある。只野雅人は、参議院少数与党期になる前の2007年にいち早くこの考え方を提唱した²⁴⁾。また、江田五月参議院議長(当時)より、内閣総理大臣の指名にかかわることの裏返しとしての問責決議の位置づけが表明された²⁵⁾。

(2) 内閣の国会に対する責任の取り方

内閣が負う責任の相手は、「国会説」と「各議院説」があり、各議院説が多数²⁶⁾である。ひろく内閣が衆参両院のコントロールの下におかれるという意味²⁷⁾である。国会が内閣の責任を問う方法として、各議院が質問、国政調査、決議等の方法により責任を追及するなかでの、質問への回答や協力といった責任の取り方もある。この意味で、日本国憲法は、参議院も含めた国会に対する責任を規定するものと考えられている²⁸⁾。

「法的」な責任追及の手段が、衆議院の内閣不信任決議権である²⁹⁾。議院内閣制では例外的である不信任決議の可決に対応する責任が内閣の総辞職である³⁰⁾。ただし、内閣総理大臣は、内閣を総辞職せずに衆議院を解散することもできる。それゆえ、内閣総理大臣の解散権が及ばない参議院が責任を追及してなす国会決議(問責決議)には、法的効力はない³¹⁾、という考え方が提唱されている。

しかし、憲法第66条第3項は、衆議院ではなく「国会」の語を用いている以上、「両議院」に対する「広義の政治責任」のみならず、参議院をも含んだ「全体としての国会」に対する「狭義の政治責任」を考える余地

は、本当にないのであろうか³²⁾。責任を問う作用は、立法作用と異なり、両議院の意思の一致をまって発動される機能ではない³³⁾という指摘もある。憲法に明文の規定がないことにより、参議院は内閣の責任を追及することが許されないと解する³⁴⁾のであろうか。それとも、参議院は、先述の江田議長（当時）が述べたように、指名に関わった議院の責任として、信任に値しなくなった内閣総理大臣に対しては、総辞職してより適切な内閣と交代するように求める責務と呼ぶものがあるとはいえないだろうか。日本国憲法の議院内閣制は、衆参両院を基礎とするいわゆる「国会内閣制」であり、参議院は少数与党期に予算・決算・条約の否決等衆議院とは異なる態度決定をして一定の役割を果たしている³⁵⁾のではないだろうか。そこに、内閣総理大臣の問責決議という不文の制度すなわち、憲法慣習が生まれたといえよう。

(3) 法的責任と政治責任の関係

他方、「国会」が決議により内閣の責任を追及しうる³⁶⁾とはいえ、参議院は憲法第69条によりその実効的手段を欠くことから、「内閣の参議院に対する責任」は一般的・政治的意味におけるものとなる³⁷⁾として、責任の性質を区別する考え方がある。すなわち、内閣が国会に対して負っている法的責任と政治責任の関係が議論となる。

宮澤俊義は、日本国憲法が、内閣は国会の意思によって進退するのではなく、衆議院の不信任決議に基づいて総辞職すべきことを定めていることから、「たぶんに政治道徳的なものになつてしまい、法律的な意味は少くなる」³⁸⁾として、内閣の責任を政治責任とみなしている。高柳信一は、政治的責任は究極において総辞職によって果たせるとしつつ、憲法第69条により法律的責任たる性質を帯びるに至っている³⁹⁾と、内閣の責任は政治責任でもあり法的責任でもあるとする。吉田栄司は、憲法上の責任についての詳細な研究において、法的責任を限定的に規定して、それ以外をいわば控除的に政治的責任ととらえ、内閣の対国会責任を政治責任と呼ん

でも必ずしも意味がないように思われる⁴⁰⁾と指摘する。

すなわち、憲法第69条による衆議院の不信任決議の議決によって生じる法的責任とはどのようなものであろうか。憲法第69条にいう不信任の後の執行は、内閣の判断に任せられていることになる。解散か総辞職かを選ぶのは内閣の選択の問題である。

そもそも、「法的責任」を違法行為に対する責任や、なんらかの制裁をともなうものと理解すれば、日本国憲法上は明文でこれらを定めていないので、政治的な責任と理解されることになる。しかし、大日本帝国憲法における内閣の責任は天皇に対するものであったのでこれを法的な責任とすると、政府が議会に対して負った責任は政治責任であったといえる。これに対して、日本国憲法は、内閣は国会に対して責任を負うことを明文化しているのだから、大日本帝国憲法の時代は政治責任にとどまったとするならば、法的責任ともいえるのではないだろうか。ところが、これまでの憲法学説では、内閣の責任は、法的責任ではなく、政治責任として説明されてきた。それをフランス公法学の視点から検討を加えた三上佳佑は、政治責任であれば辞職といった法的効果が生じないという、従来の議論について、「政治責任原理に留まろう、という公法学者たちの精一杯の『良心』の現れ」⁴¹⁾で歯切れの悪い議論であると提起した。すなわち、日本国憲法においては、衆議院の不信任決議には法的な責任追及の効果が生じ、参議院の問責決議には政治的責任しか生じない、とする考え方には、法的責任のほうが、政治責任よりも上位の責任であるという観念があるようにみえる。

こうした従来の学説とは異なり、実際には、政治責任を追及する制度は決して軽いものではない。法的責任は限定責任であるが、政治責任は無限定の責任である。不信任決議そのものは、議会の有する決議権に基づく法的行為であるが、その「問責が政治的理由に由り、引責が自律的であるから、之を政治上の責任と云うに止る」⁴²⁾という大日本帝国憲法下における指摘は、日本国憲法においてもあてはまるだろう。すなわち、内閣総理

大臣は、不信任されたときは、法的には総辞職すればいいのだが、政治的には、単に職務を辞するという法的責任よりもはるかに重い責任を有している⁴³⁾。日本国憲法下の日本の政治では、こうした政治責任を軽視し、無責任に終わる例があまりにも多いが、それが正しいわけではないといえよう。

3 参議院による不信任と国会による不信任

日本国憲法における議院内閣制は、衆参両院に基礎をおく「国会内閣制」という日本国憲法の憲法構造が適切であるのか。それとも、衆議院の優越性をさらに強調して、参議院の問責決議の権限を単なる一般的決議権に過ぎないと軽視し、あるいはそういう権限は存在しないと否定する「国民内閣制」という憲法構造なのであろうか。

問責決議は「再考が求められるべき」⁴⁴⁾、「国益を損なう」⁴⁵⁾、憲法に定める国会のあり方を注意深く読み直すこともなく「戦闘の院」の姿勢を見せる⁴⁶⁾、議院内閣制ではなくなるので制度上も大きな問題がある⁴⁷⁾、といった酷評もある。ただし、繰り返しになるが、参議院にはこうした院の単独の内閣不信任の権限は認められていないといっても、すでに多くの決議が可決されて、実際に内閣総理大臣や国務大臣が辞職するという憲法慣習が実務上は成立している。すなわち、内閣に対する「結果負担の責任の追及ルートが少なくとも2本存在する」⁴⁸⁾といえよう。

(1) 国会の不信任という意味における衆議院の優越とその限界

問責決議は政治責任を問うものであり、どのような政治責任を果たすのかは、決議の中で決めることになる。参議院の問責決議は重大なものであるが、憲法上の規定はないのであるから、決議を議決するに際して、その決議で具体的に内閣に求めることと、内閣がそれを実行しないときの措置を、主文ないし提案説明で自らが明確にしたうえで議決しておく必要があ

る。その際に、衆議院であれば解散して民意を問うよう要求することはできるが、参議院としては、総辞職すべしとはいえても、衆議院の解散を求めることは行き過ぎであろう。内閣ないし内閣総理大臣の責任は、「議会に対するというよりも、実際には、国民に対するものになってきている」⁴⁹⁾との指摘もあるように、参議院も「全国民の代表」として、内閣の責任を問う役割があると、自らを位置づけているのである。これは、日本国憲法の条文を素直に解釈した「国会内閣制」論といえよう。国民内閣制を提唱する立場からも、「日本国憲法における議院内閣制は『国会内閣制』の様相をもつものではある」⁵⁰⁾との指摘がある。

これまでの憲法学説では、議院内閣制の本質について、議会の内閣に対する信任および内閣の議会に対する政治責任とする「責任本質説」と、信任に加えて議会と内閣の均衡をはかる解散権を重視する「均衡本質説」の2つの考え方があるとされている。均衡本質説は、内閣の自由な解散権により、内閣が自らの政策を国民に問うことを可能にする、国民内閣制論と親和的である。こうした国民内閣制論によれば、内閣に対する不信任および信任の決議権が衆議院にのみ与えられた理由は、「憲法が二院制を採用した根本的理由に基づくものであり、衆議院に参議院よりも頻繁な民意の反映を求めたことによる」⁵¹⁾とする考え方ができるだろう。

しかし、日本国憲法は、議院内閣制が基礎とする「信任・不信任」の関係では、「内閣と衆議院の意思が一致することを予定するものの、内閣と参議院の意思が一致することを予定していない」⁵²⁾のであり、「日本国憲法の下で内閣と衆議院は融合している」が、「内閣に対する参議院の独立性はかなり強い」⁵³⁾といえよう。すなわち、2007年期・2010年期の参議院少数与党の実務によって、衆議院の優越との関係では、憲法第69条は衆議院と内閣との信任関係および不信任決議可決後の後始末⁵⁴⁾を規定したものであることが明らかとなった。これにより、衆参両院で多数派が一致する場合を念頭においた国民内閣制論は無理があり⁵⁵⁾、その基礎を失ったようにみえる。

(2) 問責決議をした参議院の責任

国会の信任を得て成立した内閣に対して、その後に、内閣から提出される議案について、衆議院と参議院の賛否の意思が食い違うようになることがある。そうなった場合には、衆参両院は、両院協議会等により、両院の意思の一致を基礎にした国会の意思の成立を求めて十分に協議することが望まれる。そのうえでもなお不一致が改まらないときは、最終的に衆議院の意思が優越して、国会の意思とされることが多い。ただし、憲法改正案の発議や、そのほかのいくつかの議案に関しては、衆参両院が対等の立場を与えられていて、両院の意思の合致がなければ国会の意思は形成できないとされ、衆議院の優越が認められていない。すなわち、日本国憲法では、衆参両院が同じ権能を持つことがありうる、と予定されている。

先述のとおり、内閣総理大臣は「国会」の指名によって定まり、内閣は「国会」に対して責任を負い、国政について「国会」に報告し、法案や予算、条約等を「国会」に提出して議決を求め、両議院の要求する国政調査に応じ、決算の議決を受け、人事案件の議決を受けるのである。こうした国会の権能の半ばを担う参議院に、責任追及に限ってその権限を認めないというのは、どのように考えればよいのであろうか。

他方、衆議院は、内閣不信任決議について、解散という自らの進退をかけて発意することになる。参議院は解散制度がないので、問責決議を発意するときに、どのような責任を取るようになるのであろうか。従来の議論は、解散されないから問責決議を行うべきではないという説明はされても、実際に、問責決議をした場合の参議院としての責任の取り方については議論が及んでいない。

これは、問責決議が内閣によって無視された場合の執行力にも関わる問題である。決議で求めた内容を内閣が実行しないときに、議院にはそれを強行する組織、人員、権限がない。国务大臣は「議院に出席する」権利を憲法上与えられている（憲法第63条）⁵⁶⁾ ため、問責決議を行ったことを根拠に、内閣総理大臣および国务大臣との接触を断ち切ったりすること

は、憲法上許されない。こうした八方塞がり⁵⁷⁾になることも想定しつつ、参議院は問責決議案を提案することが求められよう。

(3) 信任決議との関係

日本国憲法では、衆議院の信任決議案が可決された場合の法的効果については定められていない⁵⁸⁾。日本国憲法の制定過程においては、GHQ 民政局における議論のなかで、信任決議の制度があると、与野党が拮抗しているときに法案の瀬踏みができるという主張があり⁵⁹⁾、憲法第69条に盛り込まれた。すなわち、信任決議案は、内閣および衆議院が自ら提出できる。重大な局面で「内閣が提出することにより始めて意義をもつ」⁶⁰⁾ともいえるだろう。

このように憲法上は、衆議院において信任決議案が可決された場合、なんらかの法的効果が生じるわけではなく、その意味で、政治的な決議である。しかし、参議院において内閣総理大臣の問責決議案が可決された後に、憲法第69条に基づいて衆議院が信任決議案を可決するならば、これにより国会の意思を統一する効果を生じる。そうなれば、参議院がさらに対決の姿勢を続けることは「憲法の趣旨からみて不可能」⁶¹⁾であり、自らの権威を失うことになるといえるだろう。

4 結 論——二院制の中での問責決議のあり方

衆議院は、内閣に対する責任を問う際に、不信任決議においては単独で行動することができる。この条文の背後には、不文ではあるが、衆議院が単独で内閣を不信任する権限を認めている憲法がある。他方、参議院には、内閣の不信任について単独で国会を代表する権限は認められていない。参議院は、問責決議によって内閣に対する自己の不信任の意思は明らかにできるとしても、それをもって国会全体を代表する意思を形成したことにはならない。ただ、参議院は、衆議院と協議して、問責決議の内容が

国会の意思になるように努めることもできよう。憲法にこれに関する規定は存在しないので、参議院は、新しい憲法慣習を形成する心構えが必要であろう。

要するに、今日成立している憲法慣習をまとめてみれば、参議院には問責決議を通じて内閣総理大臣の政治責任を迫及する憲法慣習が成立しており、内閣総理大臣は真剣に参議院の意思に対応するべきであるが、具体的な政治責任の果たし方やその時期と内容については、なお、内閣総理大臣の自主的、自発的な判断に任せられているのである。ただし、これは参議院は問責決議を行うべきではない⁶²⁾、ということの意味するものではない。参議院は、内閣と衆議院が一体となって行う政権運営を一定の範囲で抑制する機能をもつ。それが日本国憲法が二院制を採用する意義といえよう。問責決議による参議院単独の不信任の議決では、国会による不信任の議決とはいえない。衆議院において、もし不信任決議が否決されたり、対抗的な信任決議が可決されたりした場合は、内閣に対する信任か不信任かという最重要問題について衆参両院の意見が分かれて国会の統一の意思が形成できない事態であるから、内閣総理大臣の指名（国会法第86条）の手続を参考にしつつ、両院協議会を開催して意見を調整する方法もあるだろう。意見がまとまらなければ、内閣総理大臣の指名の手続と同じレベルで衆議院の優越を認めるべきことになるであろう。このような憲法慣習が形成されれば、衆議院の優越という憲法上の制度を組み入れつつ、国会としての意思の形成の調整ができるのではないだろうか。

また、こうした内閣の国会に対する責任のあり方の衆参両院のギャップの調整を図るため、参議院改革案が提唱されている。曾我部真裕は、現行の強い参議院を置く憲法構造を無視することができないのは当然であるとして、参議院の選挙制度を改革して、衆参両院の役割と会派構成を異なるものにしたのちの改革可能性を示唆する⁶³⁾。田村公伸は、衆議院における国務大臣に対する不信任決議、参議院における内閣総理大臣および国務大臣に対する問責決議は、いずれも「政治的効果しかないとしても、議院

の意思を内外に表明する議院の決議であり、事実上の効果は極めて大きい」⁶⁴⁾ ことを評価し、二院制を採用する国のうち、第二院の解散を認める国の例として、イタリア、スペイン、オランダ、オーストラリアを挙げ⁶⁵⁾、「議院内閣制と参議院の『抑制と均衡』を確保するための制度的試みとして、参議院の『権限縮小』ではなく、『解散』を一つの視点」⁶⁶⁾ とする。憲法改正を視野に入れた提起であり、たいへん注目されるが、前述のとおり、現行憲法上も工夫する余地はあろう。

おわりに

本稿では、実務と学説の考え方がさまざまに入り乱れている内閣に対して責任を問う国会のあり方について、問責決議を取り上げてその論点の整理を試みた。参議院の問責決議は内閣不信任という憲法上の権限ではないが、内閣の責任を問う憲法慣習として位置づけられることを明らかにした。本検討により、日本国憲法制定過程において、二院制の制度設計だけでなく、議院内閣制の根幹的な規定が国会の章から内閣の章に移された⁶⁷⁾ことが、内閣の責任を問う国会の役割の複雑さやわかりにくさを生む一つの要因ではないだろうかとも思われた。参議院は議院内閣制の枠内に収まらない存在⁶⁸⁾なのか、それとも政府形成機能とは別の働きを求められている⁶⁹⁾のかといった、議院内閣制そのものに関する検討もお必要であろう。紙幅の関係により、今後の検討課題としたい。

◎ 参考文献（注に挙げたものを除く）

- 芦部信喜ほか『日本国憲法制定資料全集（1）（2）』（信山社，1998年）。
網中政機「国会の構成としての二院制のあり方」名城法学60巻別冊（2010年）
70-98頁。
- 岩崎美紀子『二院制議会の比較政治学』（岩波書店，2013年）。
- 石上良平「田中義一内閣の水野文相優位問題」政治経済論叢9巻2号（1959年）
19-38頁。
- 齋藤憲司「日本における『議院内閣制』のデザイン」レファレンス平成22年11月号
（2010年）11-30頁。
- 佐藤達夫『日本国憲法成立史第3巻，第4巻』（有斐閣，1994年）。
- 島原勉「『衆参両院合同本会議』における総理演説は可能か」議会政治研究65号
（2003年）1-5頁。
- 清水伸『逐条日本国憲法審議録第3巻』（原書房，1976年）。
- 杉原泰雄，只野雅人『憲法と議会制度』（法律文化社，2007年）。
- 曾我部真裕「国民に開かれた統治への可能性」土井真一ほか編『岩波講座憲法4』
（岩波書店，2007年）77-107頁。
- 高橋滋「政管関係の変化における議会と行政」公法研究72号（2010年）64-86頁。
- 只野雅人「参議院の機能と両院制のあり方」ジュリスト1395号（2010年）44-51頁。
- 田中嘉彦「日本国憲法制定過程における二院制諸案」レファレンス平成16年12月号
（2004年）25-48頁。
- 田村公伸「憲法制定過程と二院制」議会政策研究会年報第6号（2004年）1-36頁。
- 法学協会編『註解日本国憲法中巻，下巻』（有斐閣，1949年，1953年）。
- 前田英昭「衆議院の内閣不信任決議」議会政治研究58号（2001年）35-46頁。
- 松澤浩一「立憲政治と責任（上）（中）（下）」議会政治研究60号（2001年）46-50頁，
同61号（2002年）59-68頁，同62号（2002年）67-76頁。
- 松澤浩一「議院内閣制の原理とその運用（上）（中）（下）」議会政治研究63号（2002
年）89-96頁，同64号（2002年）120-129頁，同65号（2003年）46-88頁。
- 美濃部達吉，宮澤俊義補訂『日本国憲法原論』（有斐閣，1952年）。
- 安永雅澄「国会キーワード 不信任決議・問責決議及び解任決議」立法と調査199
号（1997年）58頁。

〔表 1〕 貴族院本会議における、内閣総理大臣に対する問責決議

年 月 日	対 象 者	採決の結果	効 果
1929年 2 月22日	田中 義一	可決	同年 7 月 2 日に総辞職。

〔表 2〕 参議院本会議における、内閣総理大臣に対する問責決議の一覧
(2015年 3 月31日現在)

年 月 日	対 象 者	採決の結果	効 果
1956年 3 月 5 日	鳩山 一郎	否決	
1972年 6 月16日	佐藤 栄作	否決	
1974年 7 月31日	田中 角栄	否決	
1975年12月24日	三木 武夫	否決	
1983年 5 月25日	中曽根康弘	否決	
1988年12月24日	竹下 登	否決	
1992年 6 月 7 日	宮澤 喜一	否決	
1995年 6 月14日	村山 富市	否決	
1998年 6 月17日	橋本龍太郎	否決	
1999年 8 月12日	小淵 恵三	否決	
2000年 5 月31日	森 喜朗	否決	
2001年 3 月14日	森 喜朗	否決	
2002年 7 月31日	小泉純一郎	否決	
2007年 6 月29日	安倍 晋三	否決	同日に衆議院にて内閣不信任決議案否決。同年 7 月29日の参議院通常選挙で敗北。同年 8 月27日に内閣改造。同年 9 月26日に総辞職。
2008年 6 月11日	福田 康夫	可決	同年 6 月12日に衆議院にて信任決議案可決。同年 8 月 2 日に内閣改造。同年 9 月24日に総辞職。
2009年 7 月14日	麻生 太郎	可決	同年 7 月14日に衆議院にて内閣不信任決議案否決。同年 8 月30日の衆議院総選挙で敗北し、9 月16日に総辞職。
2012年 8 月29日	野田 佳彦	可決	同年10月 1 日に内閣改造。12月16日の衆議院総選挙で敗北し、同年12月26日に総辞職。
2013年 6 月26日	安倍 晋三	可決	

内閣の国会に対する責任と二院制（大西）

〔表3〕 参議院本会議における、国務大臣に対する問責決議の一覧
(2015年3月31日現在)

年 月 日	対象者の役職	対 象 者	採決の結果	効 果
1954年4月23日	内閣	なし（前法務大臣の指揮権発動について）	可決	同日の本会議において、緒方竹虎国務大臣（副総理）が所信表明。
1956年5月30日	農林大臣	河野 一郎	否決	
1964年6月20日	法務大臣	賀屋 興宣	否決	
1971年10月28日	外務大臣	福田 赳夫	否決	
1971年11月9日	通商産業大臣	田中 角栄	否決	
1973年9月22日	防衛庁長官	山中 貞則	否決	
1973年9月24日	文部大臣	奥野 誠亮	否決	
1974年5月27日	文部大臣	奥野 誠亮	否決	
1975年12月12日	大蔵大臣	大平 正芳	否決	
1988年12月24日	自治大臣、国家公安委員会委員長	梶山 静六	否決	
1988年12月24日	法務大臣	林田悠紀夫	否決	
1994年1月26日	農林水産大臣	畑 英次郎	否決	
1998年10月16日	防衛庁長官	額賀福志郎	可決	同年11月20日に辞任。
1999年8月12日	法務大臣	陣内 孝雄	否決	
2002年4月5日	農林水産大臣	武部 勤	否決	
2003年7月16日	国務大臣（金融担当兼経済財政政策担当）	竹中 平蔵	否決	
2003年7月24日	外務大臣	川口 順子	否決	
2003年7月24日	防衛庁長官	石破 茂	否決	
2003年7月25日	内閣官房長官	福田 康夫	否決	
2004年6月5日	厚生労働大臣	坂口 力	否決	
2006年12月15日	文部科学大臣	伊吹 文明	否決	
2007年6月29日	厚生労働大臣	柳澤 伯夫	否決	
2010年11月26日	内閣官房長官	仙谷 由人	可決	2011年1月14日に、菅第2次改造内閣の発足にともない退任。
2010年11月27日	国土交通大臣	馬淵 澄夫	可決	2011年1月14日に、菅第2次改造内閣の発足にともない退任。
2011年12月9日	防衛大臣	一川 保夫	可決	2012年1月13日に、野田改造内閣発足にともない退任。

2011年12月9日	国家公安委員会委員長、内閣府特命担当大臣(消費者及び食品安全)	山岡 賢次	可決	2012年1月13日に、野田改造内閣の発足にともない退任。
2012年4月20日	国土交通大臣	前田 武志	可決	2012年6月4日に、野田第2次改造内閣の発足にともない退任。
2012年4月20日	防衛大臣	田中 直紀	可決	2012年6月4日に、野田第2次改造内閣の発足にともない退任。
2013年12月6日	内閣府特命担当大臣(消費者及び食品安全)	森 まさこ	否決	
2014年6月20日	環境大臣	石原 伸晃	否決	

- 1) 大石真『議会法』(有斐閣, 2001年) 121頁。
- 2) 衆議院『衆議院先例集(平成15年版)』372号。参議院でも同様の内容である(参議院『平成22年版参議院先例諸表』(2010年))。
- 3) 上田章「国会決議の法的考察」議会政治研究16号(1990年) 2頁。
- 4) 竹中治監監修, 参議院総務委員会調査室編『議会用語事典』(学陽書房, 2009年) 168頁。
- 5) 衆議院において、国務大臣に対する不信任決議案が可決された例として、池田勇人国務大臣不信任決議案がある。第15回国会衆議院本会議会議録第8号(1950年11月28日)。
- 6) 第56議会貴族院議事速記録目次(帝国議会議録データベース)。
- 7) 美濃部達吉の貴族院論については、西村裕一「『代表』・『国益』・『輿論』」北大法学論集61巻4号(2010年) 193-248頁, 同「美濃部達吉の憲法学に関する一考察(一)・(二)」国家学会雑誌121巻11・12号(2008年) 1-55頁, 122巻9・10号(2009年) 114-175頁が詳細に検討している。
- 8) 美濃部達吉『憲法撮要』(有斐閣, 1923年) 361頁。
- 9) 美濃部達吉「貴族院の大臣問責の決議」『現代憲政評論』(岩波書店, 1930年) 338-339頁。
- 10) 美濃部達吉『日本国憲法原論』(有斐閣, 1948年) 398-399頁。
- 11) 原秀成『日本国憲法制定の系譜Ⅲ』(日本評論社, 2006年) 328-333頁, 700-701頁。今井威『議院内閣制の研究』(大学教育社, 1980年) 280-303頁, 334-340頁。赤坂幸一『初期日本国憲法改正論議資料』(柏書房, 2014年) 767-768頁。
- 12) 法学協会編『註解日本国憲法下巻(1)』(有斐閣, 1963年) 1003頁。
- 13) 美濃部達吉『新憲法逐条解説』(日本評論社, 1947年) 110頁。
- 14) 美濃部達吉『議会制度論』(日本評論社, 1946年) 320頁。
- 15) 「法務大臣の検事総長に対する指揮権発動に関し内閣に警告するの決議案」第19回国会参議院本会議会議録38号(昭和29年4月23日)。

内閣の国会に対する責任と二院制（大西）

- 16) 大石・前掲注(1), 123頁。
- 17) 高見勝利『現代日本の議会政と憲法』（岩波書店, 2008年）119頁。
- 18) 高見・同上, 120頁。
- 19) 大西祥世「両院間の意思の相違と調整」立命館法学354号（2014年）1-32頁。
- 20) 今野彥男『国会運営の法理』（信山社, 2010年）204頁。
- 21) 美濃部・前掲注(8), 281頁。美濃部の大臣責任論について、蟻川恒正「責任政治」法学59巻2号（1995年）9-29頁。
- 22) 竹中治堅「福田内閣と参議院」経済倶楽部講演録（2007年）109頁。
- 23) 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ（第5版）』（有斐閣, 2012年）161頁。
- 24) 只野雅人「議院内閣制の基本構造」土井真一ほか編『岩波講座憲法4』（岩波書店, 2007年）77-107頁。
- 25) 江田五月, 江橋崇「インタビュー 参議院のこれから」ジュリスト1395号（2010年）13頁。
- 26) 渋谷秀樹『憲法（第2版）』（有斐閣, 2013年）619頁。
- 27) 宮澤俊義, 芦部信喜『全訂日本国憲法』（日本評論社, 1978年）509頁。
- 28) 安念潤司ほか編『論点日本国憲法（第2版）』（東京法令, 2014年）217頁。
- 29) 工藤達朗ほか『憲法（第5版）』（信山社, 2014年）263頁。
- 30) 穴戸常寿ほか『憲法学読本（第2版）』（有斐閣, 2014年）292頁。
- 31) 安念ほか・前掲注(28), 217頁。
- 32) 只野・前掲注(24), 85頁, 101頁。
- 33) 吉田栄司『憲法的責任追及制論Ⅰ』（関西大学出版会, 2010年）145頁。
- 34) 野中ほか・前掲注(23), 221頁。
- 35) 加藤一彦『議会政治の憲法学』（日本評論社, 2009年）127頁。
- 36) 佐藤功『憲法(下)（新版）』（有斐閣, 1984年）842頁。
- 37) 佐藤功・同上, 823頁。なお、佐藤功は、国務大臣に対する不信任決議は衆参両院ともに「もとより可能」とする。同844頁。
- 38) 宮澤俊義『新憲法と国会』（国立書院, 1948年）203頁。
- 39) 高柳信一「内閣の責任」清宮四郎編『憲法』（青林書院, 1959年）331頁。
- 40) 吉田・前掲注(33), 141頁。
- 41) 三上佳佑「憲法学における『政治責任』概念」早稲田法学会誌64巻1号（2013年）216頁。
- 42) 森口繁治『憲政の原理と其運用』（改造社, 1929年）216頁。
- 43) 松澤浩一「立憲政治と責任(中)」議会政治研究61号（2002年）59-68頁。
- 44) 原田一明「議会の調査・監督機能」公法研究72号（2010年）161頁。
- 45) 吉田仁美「参議院問責決議の憲法的検討」ジュリスコンサルタス22号（2013年）145頁。
- 46) 新井誠「2013年参院選と両院制の今後」法律時報85巻10号（2013年）3頁。
- 47) 赤坂幸一ほか『谷福丸オーラルヒストリー 議会政治と55年体制』（信山社, 2012年）398頁。
- 48) 小島慎司「国民主権の原理」南野森編『憲法学の世界』（日本評論社, 2013年）44頁。

- 49) 近藤敦「不信任決議の合理化と首相の交代」議会政治研究58号 (2001年) 47頁。
- 50) 横尾日出雄「日本国憲法における議院内閣制の構造とその運用」法学新報120巻1・2号 (2013年) 516頁。
- 51) 浅野一郎、河野久編『新・国会事典 (第3版)』(有斐閣, 2014年) 146頁。
- 52) 竹中治堅『参議院とは何か』(学陽書房, 2010年) 332頁。
- 53) 竹中・同上, 333頁。
- 54) 江橋・前掲注(25), 14頁。
- 55) 高橋和之「ねじれ国会における憲法運用」読売クオータリー-2008年冬号 (2008年) 94頁。
- 56) 野中ほか・前掲注(23), 222頁。
- 57) 2008年6月の福田内閣総理大臣の問責決議可決後、会期が6日間延長された。野党は審議拒否をしたが、最終日に会期末処理を行った。大西祥世「参議院における憲政と憲法」ジュリスト1395号 (2010年) 25頁。
- 58) 内閣信任決議案が可決された例は2件である。1992年6月14日の宮澤喜一内閣および2008年6月12日の福田康夫内閣である。
- 59) 高柳賢三ほか『日本国憲法制定の過程Ⅰ』(有斐閣, 1972年) 255頁。
- 60) 野村敬造「議院内閣制」田中二郎編『日本国憲法体系第4巻』(有斐閣, 1962年) 116頁。
- 61) 今野・前掲注(20), 205頁。
- 62) 高安健将「日本は議院内閣制か?」改革者2012年9月号 (2012年) 31頁。
- 63) 曾我部真裕「民主党政権下における政治主導実現のための改革について」憲法理論研究会編『政治変動と憲法理論』(三省堂, 2011年) 41-43頁。
- 64) 田村公伸「参議院と内閣」曾我部真裕、赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開(上)』(信山社, 2012年) 468頁。
- 65) 田村・同上, 472-475頁。
- 66) 田村・同上, 482頁。
- 67) 大石眞『憲法史と憲法解釈』(信山社, 2000年) 169頁。
- 68) 竹中治堅「参議院とねじれ国会」日本記者クラブ研究会『参議院①』(2010年) 2-3頁。
- 69) 原田一明「『ねじれ国会』と両院関係」横浜国際経済法学17巻3号 (2009年) 188-189頁。