

組閣の原理と手続

—組閣と倒閣の整合性・再考—

近藤 敦

はじめに

今日、首相の選出手続は、議会多数派の積極的な信任を基準とするのか、消極的な信任すなわち倒閣されないための容認の基準に基づくのか、大きく2つに整理され、一定の研究の蓄積をもつ。一方、組閣の原理的解明は、議院内閣制の研究にとって未発達な領域である。とりわけ、絶対多数の議席を有する政党または政党連合が存在しない場合には、組閣の原理は複雑である。そうした中であって、19世紀の後半に内閣危機を解決する方法として、スウェーデンの国王が両院の議長に諮問し、1917年以後は主要な政党の代表とも会談した際に、議長や党首たちが以下に述べるような相対多数原理、求心力原理、有責原理および直接民主主義原理が引き合いに出されたという⁽¹⁾。ドイツのバイメはこれらに絶対多数原理も加えて、広く19世紀以来のヨーロッパ諸国の経験をもとに、首相指名の原理の指標として、5つの原理に整理している⁽²⁾。フランスのコリアールは、この5つの原理の類型を興味深いものとしながらも、複数の異なったレベルのものを混同しているとして批判する。そのうえで、絶対多数原理と相対多数原理は静態的な指標であり、求心力原理を質的な指標とし、有責原理と直接民主主義原理を動態的な指標として整理する⁽³⁾。たしかに、首相の選出原理をめぐる解釈は、複数の可能性がある。様々

な原理の衝突を腑分けする作業は、困難な場合もある。以下では、政党制度を中心に首相指名の原理について考察しよう。

1 有責原理

19世紀には、有責原理 (culprit principle) が組閣の際の指導原理であった。イギリスでは、倒閣に対して責任のある野党党首が、つぎの内閣を組織する責任を回避することは、違法と考えられたようである。たとえば、第2次メルバーン内閣が1839年に倒されたとき、女王はウェリントンを呼んで、「そなたの党 (保守党) が主として倒閣に責任があるのだから、そなたの党が新たに組閣をしなければならない」といっている⁽⁴⁾。しかし、19世紀中頃には、多党制のように異質の諸派からなる多数派がいくつかの政府を倒したので、有責原理は必ずしも適用されなくなった。その後、1924年に、ボールドウィン保守党内閣が国王の開会演説に際し、不信任されたとき、労働党が自由党の閣外協力を得て、積極的に少数派内閣を組織したのを最後に、有責原理の適用事例は見あたらない。というのも、今日、1979年の労働党のキャラハンのように⁽⁵⁾、信任問題で敗れた首相は、有責原理に基づく野党への政権交代に応ずるのではなく、議会を解散するよう女王に要請する2党制システムができあがっているからである。

この議院内閣制のルールは大陸諸国では、オランダのように「毀した者が支払う」等の法諺としては存在するという⁽⁶⁾。しかし、一般的に言えることは、多党制のもとでは、ライバルに同じ仕返しをされることが予想されるので、更迭された政党しか有責原理の信奉を表明しない。例外的に、連立内閣の崩壊に際し、明確な連立の破綻があるとき、有責原理が適用される場合がある。たとえば、1920年に自由党のエーデンのもとの自由党・社民党連立内閣が壊れたとき、社民党のブランティング率いる単独少数派内閣が成立している⁽⁷⁾。また、議会の解散制度のないノルウェーでは、1963年に2度の有責原理による組閣の例がある⁽⁸⁾。もっとも、極端な多党制にあって、2つの政党が倒閣に責任がある場合、有責原理による組閣は成立しがたい。オランダでは、前内閣を倒したことに責任のある野党党首は、組閣の用意がない場合には、

第8節で述べる、組閣人 (formateur) とならず、組閣情報提供者 (informateur) の役目を引き受けることがある⁽⁹⁾。有責原理による組閣は、今日、多くの国で稀な現象となっている。

しかし、ドイツ基本法67条⁽¹⁰⁾やスペイン憲法111条⁽¹¹⁾の定める「建設的不信任投票」は、不信任決議の後に、有責原理を義務づける。このことは現代的適用事例としても注目すべきであろう。この制度の趣旨からすれば、不信任投票を提起する野党党首は、新たな組閣に責任をもたなければならない。しかしながら、1982年に、建設的不信任投票により誕生したドイツのコール新内閣も結局、議会の解散および新選挙を決意せざるをえなかった⁽¹²⁾。このことから、有責原理という古典的な議院内閣制のルールは、重要性を失いつつあることが確認されよう。むしろ、選挙による国民の判断を必要とする現代の民主主義原理に基づく、つぎの3つの組閣原理が中心となるものと思われる。

- (1) D.A.Rustow, *The Politics of Compromise. A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden*, 1955, pp. 212-213.
- (2) K.v.Beyme, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, 1970, p. 502. かつて、近藤敦「ヨーロッパにおける議院内閣制の展開」九大法学60号(1990)328頁以下では、バイメの研究をもとに、組閣の原理を扱ったが、本稿は、新たな資料を加え、再び検討し直すものである。
- (3) J.-C.Colliard, *Les regimes parlementaires contemporains*, 1978, p. 128.
- (4) K.v.Beyme, *op. cit.*, p. 503.
- (5) R.Brazier, *Constitutional Practice*, 2nd ed. 1994, p. 209.
- (6) 田口晃「組閣危機と『大連合』—オランダ型平常の政治—」篠原一編『連合政治Ⅰ』(岩波書店, 1984)151頁; ドイツでは「磁器を壊した者がそれを償わなければならない」といわれる。K.v.Beyme, *op. cit.*, p. 509.
- (7) O.Nyman, *Parlamentarismen i Sverige*, 2nd ed. 1965, pp. 30-31.
- (8) J.-C. Colliard, *op. cit.*, p. 133.
- (9) E.v.Raalte, *The Parliament of the King of the Netherlands*, 1959, pp. 17-41.
- (10) ドイツ基本法67条によれば、連邦議会が、絶対多数、すなわち議員総数の「過半数をもって宰相の後任者を選出」した場合にのみ、不信任決議による内閣の総辞職を義務づけることができる。K.H.Seifert / D.Hömig (eds.), *Grundgesetz*, 4th ed. 1994, p. 308. なお、防衛上の緊急事態における宰相への不信任決議が、1868年の憲法の補充改

正により、115h 条 2 項に定められた。ここでは両院から選出された合同委員会の委員の 3 分の 2 という加重要件となっている。Ibid., pp. 536, 549.

- (11) 1978年のスペイン憲法113条により、下院議員の「10分の1の署名」に基づく後任の「首相候補者」を含む「不信任動議」を下院議員の「絶対多数」が可決した場合に、114条による内閣の総辞職および新首相の任命が、115条による両院または一院の解散という法的効果が定められている。なお、113条4項により、「動議署名者は同一会期中、その他の不信任動議を提出してはならない」と規定されており、不信任動議の濫用防止が定められている。Constitution española 1978, Ministerio de asuntos exteriores, 1979, p. 75-76.
- (12) P.Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1980 bis 1987*, 1988, pp. 351-360.

2 絶対多数原理

総選挙において絶対多数の議席を確保した政党または政党連合が政権を担当する絶対多数原理 (majority principle) は、民主主義に根ざした第1の組閣原理である。

イギリスでは、今世紀に行われた総選挙では、与党が13回過半数の議席を維持し、野党が6回過半数の議席を確保している。そこで、絶対多数原理に基づき、前者のように与党が選挙で勝利した場合は、政権を維持し、野党が勝利した場合は、内閣は総辞職し、政権が交代する⁽¹⁾。また、1党が長期にわたって、過半数に支持され、政権交代が事実上発生しない場合も、絶対多数原理が適用される。たとえば、日本では、1945年から87年までに、22の単独多数派内閣がある⁽²⁾。そこで、この絶対多数原理は、「2党制」または「1党優位制」において、よりよく妥当する原理といえよう。というのも、戦後1990年までに、日本も含む20の代表的な民主国家において、21%だけが単独多数派内閣にすぎないからである⁽³⁾。

とはいえ、多党制にあっても、連立多数派内閣を形成する場合に、この絶対多数原理が適用される場合もある。たとえば、1960年代から、ドイツにおいて、自由民主党がキリスト教民主同盟か社会民主党との連立相手とその首班候補を選挙前に明らかにすることにより⁽⁴⁾、選挙が宰相候補と連立の選

の形相を呈し⁽⁵⁾、両党併せた議席で過半数を越す連立内閣が組織されている。正式の連立協定を締結するのは、選挙後であるが、選挙前に選挙綱領において⁽⁶⁾、連立の表明を選挙人に示す政治文化が形成されつつある。フランス、オーストラリア、スウェーデン、オランダでも、同様の選挙前の連立協定を締結した事例がある⁽⁷⁾。したがって、「本質部分交代制」、「非本質部分交代制」および「2ブロック制」においても、絶対多数原理が応用される余地がないわけではない。しかし、こうした政党システムにおいては、一般に、つぎの相対多数原理が決め手となることが多い。

- (1) R.Brazier, *op. cit.*, p. 8.
- (2) 岡沢憲美『政党』（東京大学出版会、1988）71頁。
- (3) 20カ国とは、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス第4共和国、フランス第5共和国、ドイツ、アイスランド、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、ルクセンブルク、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデン、スイス、イギリスである。J.Woldendorp et.al., *Handbook of Democratic Government*, 1993, p. 113.
- (4) 1961年選挙からみられる現象であるが、制度化されていないため、69年と87年は不明朗であるといわれている。加藤秀治郎・楠精一郎『ドイツと日本の連合政治』（芦書房、1992）93頁。
- (5) K.Niclauß, *Kanzler Demokratie*, p. 274.
- (6) I.v.Münch, *Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen*, 1993, pp. 15-16.
- (7) A.Lijphart, *Democracies*, 1984, p. 59. ただし、1976年にいわゆるブルジョア3党が連立多数派内閣を形成したときにも、まだ優位政党であった社会民主党への反感で一致していたにすぎず、選挙前の政権協議があったわけではない。K.Strom / T.Bergman, *Sweden: Social Democratic Dominance in One Dimension*, in: M.J.Laver / I. Budge (eds.), *Party Policy and Government Coalitions*, 1992. p. 112.

3 相対多数原理

通常、どの政党も過半数を獲得していない場合には、比較第1党が政権を担当する相対多数原理 (plurality principle) が、民主主義的解決策として援用される⁽¹⁾。

選挙ごとに総辞職する必要のない伝統的な議会君主制では、ときに相対的な選挙勝利党である第1党が相対多数原理を援用して内閣総辞職を要求することになる。しかし、かつて1933年総選挙で、労働党が第1党となったノルウェーでは、自由党首相はこの要求を拒否し、野党に議会での政府支持を説いている。このとき、不信任投票を受ける形での有責原理によらなければ、政権交代には応じられない、との考えを首相は信奉しており、有責原理が相対多数原理に優越していたとされる⁽²⁾。

1974年のイギリスでも、類似の事例が生じている⁽³⁾。例外的にこの国でも、第3党以下の議席のため、どの政党も単独では過半数に達することなく、いわば選挙が政権を決定することのない「未決定な議会 (hung Parliament)」の場合がある⁽⁴⁾。いわば3党制の状況では、選挙で敗れた与党は総辞職して、女王は野党党首に組閣を委嘱すべきという習律⁽⁵⁾が成り立つかは疑問とされている⁽⁶⁾。実際、3党制の状況にあるカナダでは、選挙結果によりどの政党も多数派の地位にない場合には、内閣は政権を維持して議会を召集する権限を有するとするのが憲法の権威ある解釈者の一致した意見といわれている⁽⁷⁾。

北欧諸国のように、少数派内閣を連立内閣よりも好むところでは、相対多数原理が比較的よく適用される。両大戦間のスウェーデンでは、相対多数原理が社会民主党にしばしば少数派単独内閣をもたらした⁽⁸⁾。今日、スウェーデンでは、憲法上、国会議長が各政党の代表と会ってから、首相候補を指名するが、いわゆる2大ブロックにおける相対多数のブロックのうちの大きな政党から順に会談する「ブロック原理 (blockprincip)」の慣行により⁽⁹⁾、相対多数原理の応用がみられる⁽¹⁰⁾。

他方、相対多数原理による少数派内閣を好まないところでは、1966年までのオーストリアのように、むしろ大連立内閣がつくられる。連立交渉次第でのプラグマティックな運用をみることになる。ベルギーでは1946年にはキリスト教社会党が相対多数原理による組閣に意欲を見せたが、社会党が連立を拒否したため、失敗している。しかし、1950年、1958年には、相対多数原理による組閣が成功したものの⁽⁹⁾、その後、ベルギーやオランダでは、キリスト教民主勢力が第1党のかなめ政党として、左右いずれかの政党との「非本質部分交代制」に基づき、政権を担当する場合は⁽¹¹⁾、相対多数原理と求心力原

理がともに作用しているように思われる。

したがって、相対多数原理が必ずしも、未決定な議会状況における唯一支配的な組閣の原理であるとはいえない。第1党が組閣を担当することが、必ずしも憲政の常道とはいえないところに、議院内閣制の組閣原理の複雑さがある。

多党制の場合、しばしば選挙の得票のわずかな変動が有権者の指向の変化を示す。第1党が得票を減少させた場合、相対多数原理の適用は見合わされることがままある。その際、つぎの直接民主主義原理が妥当する可能性がある。

- (1) ギリシア憲法37条では、大統領は絶対多数の議席を有する政党の党首がいなければ、比較第1党の党首を組閣人に指名し、失敗した場合には、第2党の党首、ついで第3党の党首と試みても成功しない場合に、すべての党首を集め組閣や解散について協議することを定めている。H.Oberdorff, *Les constitutions de l'Europe des douze*, 1994, p. 190. したがって、相対多数原理がここでは憲法条文に採り入れられているが、こうした憲法は珍しい。
- (2) K.v.Beyme, *op. cit.*, pp. 509-510.
- (3) D.Butler, *op. cit.*, p. 51.
- (4) 今世紀に4回ある。R.Brazier, *op. cit.*, p. 8.
- (5) I.Jennings, *Cabinet Government*, 3rd ed. 1959, p. 32.
- (6) G.Marshall, *Constitutional Conventions*, 1986, p. 34.
- (7) A.Heard, *Canadian Constitutional Conventions*, 1991, p. 23.
- (8) K.v.Beyme, *op. cit.*, p. 512.
- (9) F.Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 1983, pp. 97-98.
- (10) K.v.Beyme, *op. cit.*, p. 512.
- (11) M.J.Laver / I.Budge (eds.), *op. cit.*, pp. 252, 294.

4 直接民主主義原理

最も多くの票の増大を見せた政党が国民により組閣を委託されたとみなす直接民主主義原理 (plebiscitary principle) は、中道政党の新たな連合政権参加への意欲に左右される。

第1党が議席数を増やせなかったために、組閣の資格を失ったと判断されることがある。選挙の勝利は純粹に量的に算定されるだけでなく、増加の割合により質的に決定される場合がある。たとえば、ドイツでは、1969年にブランド内閣は直接民主主義原理を援用し、社会民主党の議席の増大から組閣の「委任」を導いている⁽¹⁾。このとき、それまで大連立内閣を主宰していたキリスト教民主同盟は、若干の議席を失ったにも関わらず、依然として第1党にとどまったので、相対多数原理を援用して政権交代に反対していたのである。ただし、社会民主党の連立相手の自由民主党が最も議席を減らしていることを考えると、直接民主主義原理の適用は、問題であるようにも思われる。

選挙人の直接的な信任が明確な場合は、ごく稀であり、コリアールは、つぎの2例をあげるにすぎない⁽²⁾。たとえば、ノルウェーでは、1972年にEC加盟の国民投票が過半数で否決された場合には、辞職するとした労働党内閣の後を受けたキリスト教国民党、中央党および自由党の連立内閣が直接民主主義原理の例とされる⁽³⁾。これは、選挙の結果ではなく、国民投票の否決の結果により、生まれた反EC内閣である⁽⁴⁾。また、1968年の選挙後、デンマークでは、連立相手の保守党と農民党が若干の増減にとどまっているのに対し、得票と議席を倍増させた比較第4党の急進党が首班を擁するブルジョア連合への政権の交代がみられる⁽⁵⁾。これは直接民主主義原理とともに、連立パートナーとの関係をよくするうえでのつぎの求心力原理も働いたとされる⁽⁶⁾。

(1) K.v.Beyme, *op. cit.*, pp. 513-515.

(2) J.C.Colliard, *op. cit.*, p. 134.

(3) H.Rommetvedt, Norway: From consensual majority parliamentarism to dissensual minority parliamentarism, in: E.Damgaard (ed.), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, 1992, p. 59.

(4) G.M.Luebbert, *Comparative Democracy*, 1986, p. 272.

(5) I.Lindblad et al., *Politik i Norden*, 1984, p. 222.

(6) J.C.Colliard, *op. cit.*, p. 134.

5 求心力原理と日本の事例分析

多党制では、有責原理も、絶対多数原理、相対多数原理および直接民主主義原理といった様々な形での民主主義的多数決ルールの変種のいずれも、適用できない場合がある。このとき、多数派連合を実現する最大のチャンスをもつ有するグループが組閣にあたる求心力原理 (gravitational principle) が、しばしば政権担当能力のある多数派を政府に結集させる唯一の可能性をもつといわれる⁽¹⁾。

政治的スペクトラムの中心に位置する政党は、この可能性が高い⁽²⁾。フランス第3共和制において用いられた用語は、「集中原理 (principle de concentration)」であり、これは「引力 (gravitation)」という用語よりも好ましいとされる。というのも、「引力原理 (principle de gravitation)」は大きな政党が小さな政党を引きつけるイメージがあるからである⁽³⁾。そこで、本稿では、「求心力原理」と訳し、比較的小さな政党が首班を擁する連立政権のための組閣の指標であることを表すものである。たとえば、フランス第4共和制の21の内閣のうち、12回は、急進党、または穏和派といった小政党が主宰する連立内閣である。また、ワイマール共和国でも、当初、相対多数原理に基づく社会民主党により主導された3つの内閣に続いたのは、最も早く組閣に成功しそうな中央党などの人物に組閣を委嘱する求心力原理に基づくものであった。しかし、求心力原理は、多数派大連立内閣の組閣を困難にし、議会での表決の意義を喪失させ、中道小政党の優遇と国家元首の地位の強化をまねき、少なからず議院内閣制の危機を増大させたといわれる⁽⁴⁾。

以上、みてきた5つの指標は、絶対多数原理以外は、複数の原理が競合し、どちらかが優先されたり、両方の原理が同じ結果を導いたりする場合がある。この指標をてがかりに、日本の首相の指名に関する若干の原理的考察をしておこう。

たとえば、1954年に日本の自由党から分離した鳩山グループによる民主党の結成が、吉田内閣から鳩山内閣への政権交代をもたらしたのは、有責原理の事例であるとコリアールは指摘している⁽⁵⁾。とするならば、同様に、1994年

の羽田内閣成立のときに与党から抜けた社会党が主宰する、自民党・さきがけとの連立による村山政権は、有責原理の事例と考えることもできそうである。しかし、羽田内閣の不信任決議を提出したのが自民党であることを考え合わせると、有責原理は自民党に適用されることになり、第3党たる社会党中心の村山内閣は求心力原理によるとみるのが妥当な結論のように思われる。他方、1993年の細川内閣は、これまた第5党の日本新党から首相を擁立する典型的な求心力原理に基づくものと思われる。しかしながら、議席を急激に増大させたこの新党への政治改革に関する国民の期待が底流にあることに着目するならば、直接民主主義原理の適用を認めることも可能であろう。1994年の羽田内閣は、当時多数派の支持を最も確保しようと思われた第3党の新生党党首が首班を擁する求心力原理の産物である。そして、96年の第1次および第2次橋本政権は、比較第1党の自民党が首班を擁する相対多数原理の産物である。

しかし、こうした組閣交渉が密室で行われ、国民に対する説明が不十分のまま、政権がたらい回しされていくことが問題となっている。首相の指名手続が選挙で行われることの民主的意義は少なくないものの、その首相候補者の選出過程および組閣協議の内容の情報公開が不足している。いずれにせよ、日本の場合、首相の指名手続は国会の両院における議決である。しかし、それ以前の首相候補者の決定プロセスが法定されておらず、不透明な状況にある⁽⁶⁾。したがって、組閣の原理的解明にかぎらず、手続に関する研究が必要と思われる。つぎに首相選出に関する憲法規定と憲法習律をみることにしよう。

(1) K.v.Beyme, *op. cit.*, p. 516.

(2) D.A.Rustow, *op. cit.*, p. 213.

(3) C.J.Coliard, *op. cit.*, p. 137.

(4) K.v.Beyme, *op. cit.*, pp. 517-521.

(5) C.J.Coliard, *op. cit.*, p. 133.

(6) 森田実『政権交代』（時事通信社、1993）62頁。

6 組閣手続と政権の安定

各国の組閣に関する憲法規定をみると、一方で信任投票または選挙による議会の信任の確認を義務づけている国（ドイツ、イタリア、フランス第4共和国）がある。他方、不信任されない限り信任を推定する国（ノルウェー、デンマーク、オランダ、フランス第5共和国、ワイマール共和国）もある。スウェーデンは、この両者の折衷型であり、形式上は、前者の信任型であるが、実質的には不信任されない限り、容認される後者の容認型に属する。ベルギーも憲法上は容認型であるものの、習律上は信任投票を課しているの
 で信任型に含まれることがある⁽¹⁾。また、信任型においても、必ずしも議会多数派の積極的な信任を求めるとは限らない。不信任されず容認される少数派内閣が成立する余地があるものも多い。他方、容認型の国家元首が首相その他の大臣を任命するという制度においては、組閣人のほかに組閣情報提供者という役割が重要となっている。信任型の方が必ずしも、政権が安定するとはいえない。容認型はときに組閣交渉が長期間に及ぶ場合もあるが、比較的安定した政権をつくっているようにも思われる。このことを簡単に確認するために、以下に、政権の安定に関する各種のデータを検証してみよう。

図1) 内閣の継続期間と政権維持率

国	継続日数	政権維持率 (%)
スウェーデン	714	65
イギリス	1035	57
オランダ	791	54
ノルウェー	767	53
ドイツ	648	44
デンマーク	618	42
ベルギー	487	33
フランス (V)	473	26
イタリア	327	18
フランス (IV)	170	12
日本	469	32

参照, J.Steiner, *European Democracies*, 3rd ed. 1995, p. 101.

政権の安定をはかるバロメーターは、まずは、政権の継続期間の長さであろう。しかしながら、議会の解散がない場合の選挙から選挙までの法定された選挙期の長さが国により違うため⁽²⁾、各国の選挙期あたりの政権継続期間を計算する政権維持率 (rate of survival) が政権の安定の1つの目安になる。戦後の各国の平均的な政権の継続日数、政権維持率を(図1)に示そう。

ここでみるかぎり、容認型の制度の方が長期政権が可能であり、信任型の制度は比較的短命政権が多いという分析も可能であるように思われる。ただし、選挙期あたりの政権継続期間を計算する政権維持率は、次回の選挙までの残存期間の違いを考慮していないという問題がある。そこで、つぎの選挙までの最大残存期間あたりの政権継続期間を計算する政権耐用度 (durability) の方が、より政権の安定をはかるのに適しているように思われる。(図2)では、主として戦後90年までの政権耐用度(本稿では、戦後といえば、一般に第2次世界大戦後をさすが、※のついている国は第1次大戦後からのデータである)を全体として、さらには、多数派内閣と少数派内閣に分けて、おおよその政権の安定についての各国の比較を示しておこう。

図2) 多数派内閣と少数派内閣の政権耐用度 (%)

国	全体	多数派内閣	少数派内閣
ドイツ	80	80	—
スウェーデン※	72	60	77
オランダ※	66	71	—
ノルウェー※	59	79	52
デンマーク※	58	89	49
フランス (V)	47	54	34
ベルギー※	47	52	6
イタリア	30	36	24
フランス (IV)	12	8	14
ワイマール※	30	21	42

参照, P.v.Roozendaal, *Cabinets in Multi-Party Democracies*, 1992, p. 90.

調査対象期間の違いもさることながら、信任型の戦後のドイツは容認型のワイマールに比して、はるかに政権が安定していることから、信任型がいち

がいには短命政権と結びつくとはいえない。政権の安定の要因は、いわば、組閣と倒閣の規定の整合性にあり、絶対多数に反対されない限り容認されるとする容認の基準が今日のドイツの政権の安定に寄与しているのである。

また、図2)をみるかぎり明らかに、多数派内閣の方が政権の安定がみられ、スウェーデン、フランス第4共和国およびワイマール共和国だけが例外である⁽³⁾。しかしながら、少数派内閣のうちには、いわゆる選挙管理内閣や信任投票に失敗した内閣も含まれる場合がある。また、同じ少数派内閣でも、あらかじめ閣外協力の協定をとりつけて議会多数派に支持された形式的少数派内閣とその種の協定のない実質的少数派内閣を区別する視点をストームは提案している。そこで、連立多数派内閣と形式的少数派内閣ではどちらが安定するかについて、検討してみる必要がある。その際、政権耐用度の計算は複雑であるので、図3)において、いくつかの国の戦後87年までの単独多数派内閣、連立多数派内閣、形式的少数派内閣および実質的少数派内閣の政権維持率を比較してみよう⁽⁴⁾。

図3) 連立多数派と少数派内閣の政権維持率 (カッコ内は回数)

国	単独多数派	連立多数派	形式的少数派	実質的少数派
スウェーデン	42(4)	64(5)	—	77(11)
デンマーク	—	60(3)	49(2)	40(19)
ノルウェー	68(8)	43(7)	46(1)	33(30)
イタリア	—	24(27)	26(4)	11(16)
フランス (IV)	—	11(18)	9(2)	8(10)
オランダ	—	60(15)	—	7(3)
ベルギー	32(3)	37(23)	—	4(4)
イギリス	54(15)	—	—	12(2)

参照, K.Strom, *Minority Government and Majority Rule*, 1990, pp. 246-269.

ここでは、形式的少数派内閣であれば、連立多数派内閣と比べて、政権の安定については遜色がないことがわかる。なお、単独多数派内閣がありながら、なぜ、政権維持率が高くないかという点、首相の死亡や病気による辞職のほかに、ノルウェーを除けば、議会の解散がなされるからである。そして、ベルギーは政党規律が弱いからと思われる⁽⁵⁾。また、多数派連立においても、

多数派がありながら、政権維持率が高くない国々は、いわば内閣の分裂が総辞職の原因となることが多いからである。今日、倒閣の原因は、議会の支持の欠如よりも、閣内の分裂の方が多い。このことを示すために、図4)では、戦後90年までの内閣総辞職の原因について整理しておこう。

図4) 内閣の総辞職の原因

国	選挙	任意	首相の健康	閣内分裂	支持喪失	元首の介入
スウェーデン	14	1	1	4	1	0
デンマーク	10	1	3	2	10	0
ノルウェー	12	4	2	1	3	0
イタリア	11	5	0	17	15	0
フランス(IV)	7	1	0	12	7	0
ベルギー	9	0	0	16	8	2
オランダ	11	0	0	6	3	0
ドイツ	11	3	0	7	2	0
フランス(V)	10	4	0	1	1	6
イギリス	12	3	2	0	0	0
日本	13	9	3	1	4	0

参照, J.Woldendorp et.al., *Handbook of Democratic Government*, 1993, p. 116.

したがって、スウェーデン以外の少数派内閣を好む国では、内閣の支持喪失が多いものの、政権の不安定であったイタリアやフランス第4共和制では、閣内分裂が最大の倒閣理由であり、これは連立多数派内閣を好むベルギー、オランダ、ドイツにもいえることである。そして、閣内分裂が重大な政権の不安定要因となっていることから、安易な連立多数派内閣と少数派内閣とのいずれが安定するかは、いちがいには判定しがたいように思われる。

この種の政治学的アプローチに加え、憲法規定および憲法習律がどのように形成されているのかを検討する憲法学的手法も不可欠である。そこで、以上のデータを念頭において、各国の組閣の規定と習律を分析することにしよう。

(1) M.Laver / N.Schofield, *Multiparty Government*, 1991, p. 64.

(2) Ibid.スウェーデンは3年、ノルウェー、デンマーク、オランダ、ベルギー、ドイツ

は4年、イギリス、フランス、イタリアは5年である。

- (3) 一般に政権が不安定とされるフランス第4共和国とワイマール共和国においては、無理な連立内閣よりも、少数派内閣の方が安定していることは興味深い。
- (4) 一般に政権継続期間を計算する場合に、総選挙や与党の構成が変わった場合に期間の区切りを定めるが、ストロームの場合は正式な内閣総辞職または首相の交代を基準としているので、期間が短く計算されている。
- (5) 首相選出に関して政党の規律が厳格な国は、アングロサクソン諸国、北欧諸国、アイルランド、ドイツ、オーストリアであり、ややイスラエルと日本が劣るとされ、規律がゆるやかなのは、フランス(IV)、イタリアであり、ベルギーとオランダも明確でないという。J.C.Colliard, *La designation du premier ministre en regime parlementaire*, in: R.Pichon / R.Durand-Auzias (eds.), *Mélanges offerts a Georges Burdeau*, 1977, p. 114.

7 組閣人と組閣情報提供者

イギリスの君主が首相および首相の選んだ大臣を任命する習律があるように、伝統的な「議会君主制」の憲法（ベルギー憲法65条、オランダ憲法43条、ノルウェー憲法12条、デンマーク憲法14条）においては、組閣に関する議会の信任投票が明示されていない場合が多い⁽¹⁾。このことは、公選の大統領を有する「半大統領制」の憲法（フランス第5共和国憲法8条、ワイマール憲法53条）の多くにも共通する⁽²⁾。しかしながら、明確な議会多数派が選挙後生じない、未決定な議会状況が珍しくない国々では、組閣に関する習律が形成され、組閣人や組閣情報提供者といわれる人物の役割が重要となっている。

オランダ

1983年のオランダ憲法43条によれば、「首相 (minister-president) およびその他の大臣は国王の命令により任免される」と定められているにすぎない⁽³⁾。ただし、女王が首相を誰にするかについての自由な裁量を有するわけではなく、つぎのような手続が踏まれる⁽⁴⁾。

- 1) 女王は現職の首相の辞職の要求を考慮し、副首相、両院議長および下院の全会派の代表に諮問し、各会派の助言内容を文書化し公表する。

2) その助言に基づき、女王は組閣人または組閣情報提供者を任命する。

組閣人とは、組閣を委嘱される人物であるのに対し、組閣情報提供者とは、とりわけ議会の多数派状況が不明確であり、連立内閣を組織するうえで、誰に組閣を担当させるかわからない場合に、女王により、組閣の仲介者として任命され、組閣の可能性を調べる人物のことである。もともとは、組閣人だけが任命されたが、第2次世界大戦後の複雑な会派間関係のため、最初の組閣が不調に終わることが多く、まず、女王は組閣情報提供者を任命するようになってきた⁽⁵⁾。通常、最初に最も大きな会派にこの任務が割り当てられるという⁽⁶⁾。

3) 組閣人または組閣情報提供者は、新政府に参加する政党、政府綱領、大臣ポストの与党内配分および大臣の指名について決定する。

どの政党を参加させるのかについての女王の指令に拘束される。また、たとえば、1989年の政府綱領は法案その他の内容がびっしり54頁にわたって書かれたものであり、近年、綱領を通じて政党が大臣および他党を拘束する傾向が強いといわれる。与党内の大臣ポストの配分は比例制原理によるが、不平等が生じた場合、政務次官のポストで補償することになる。組閣人と組閣情報提供者の役割配分は決まっているわけではない。しかし、最後の大臣の指名だけが組閣人の権限とされるのが今日の実務の状況である。

ところで、この国の組閣システムの最大の欠点は、組閣に時間がかかりすぎ、その間、前政権が事務管理内閣として重要な政務を処理できない点である。これらの交渉のどこかで行き詰まったら、また女王は組閣人や組閣情報提供者の任命からやり直すので、戦後、組閣に要した期間が100日を越えたことが4回あり、平均でも2カ月を越えている⁽⁷⁾。1986年のように、選挙前に協定を結んだ連立グループが過半数の支持を得ていても、組閣に52日かかっている。しかしながら、組閣協定に時間をかけるぶん、政権の安定度は比較的高いことは図1) および図2) において明らかである。なお、この国をはじめとして各国に広がった組閣情報提供者制度の欠点として、① 組閣手続き

を議会の統制から免れさせる危険があり、② 自分が組閣するよりも慎重に安定政権をつくる努力を怠るおそれが指摘される反面、③ 密室での会派間の交渉よりも情報を公開しうるとの長所も指摘されている⁽⁸⁾。

ベルギー

1993年に改正されたベルギー憲法96条も「国王は大臣を任免する」と定め、「下院議員の絶対多数が、いずれも後任の首相 (Premier ministre) を国王に提案しながら、不信任投票を可決または信任投票を否決するならば、内閣は国王に辞職を申し出て、国王が提案された後任の首相を任命する」と規定している⁽⁹⁾。ここでも、1980年に文化共同体と地方圏において、ついで1993年および1994年に連邦レベルにおいて、議院内閣制が合理化されている⁽¹⁰⁾。また、総選挙に際して、首相候補者と連立パートナーおよび政府綱領を示して選挙を戦うことは例外的であり⁽¹¹⁾、未決定な議会が常態化しているので、選挙後の組閣交渉に関する習律が国王を中心として、つぎの手順でなされるよう決まっている⁽¹²⁾。

1) 国王の諮問。

首相経験者、両院議長、党首および産業・労働界の代表などから、組閣人の任命やその前段の仲介作業に必要な情報を収集する。

2) 組閣情報提供者の任命。

組閣情報提供者は、あらゆる政府形式の可能性を調べ上げ、文書化して1週間⁽¹³⁾で国王に報告する。

3) 組閣情報提供者の提案失敗後、複数の仲介人 (médiateurs) の任命。

仲介人として、各政党の合意をとりつけ、組閣情報提供者の職務を果たす⁽¹⁴⁾。

4) 組閣人の任命。

組閣人が各大臣を選定すべく各党と3週間ぐらい交渉する。

5) 国王が首相および大臣を任命する。

この手続を議会や政党の側からみるとつぎのようなシナリオになってい

る⁽¹⁵⁾。

- (1) 組閣人を選ぶための組閣情報提供者の任命に関する国王の諮問で始まる。
- (2) 組閣人は政府綱領に関して各党と協議し、成功したら先に進む。
- (3) 組閣人が政府綱領の作成に失敗した場合、別の組閣人に交代させる。
- (4) 各党は協定が成立した場合、党大会での承認のために提案する。
- (5) 閣僚人事に関する交渉がなされる。
- (6) 国王が大臣を（場合によっては政務次官も）任命する。
- (7) 政府の施政方針が議会に提案される。
- (8) 内閣に関する信任投票でもって事実上の信任か否かが表明される。

最後の両院における信任投票は、習律であり、両院の議会多数派からなる首相を選ぶことが国王の任務とされたが、例外的に、少数派内閣も認められると解されている。また、憲法改正のための総選挙後に王が任命する内閣は、改正に必要な議会の3分の2の特別多数を義務づけられるかということ、必ずしも、そうではない。しかし、このことがこの国の過大規模の内閣を多くすることの一因であるようにも思われる。さらに、70年からは前述のオランダ語系とフランス語系の同数の大臣を必要とする言語的条件などが加わっている⁽¹⁶⁾。また、ベルギーのシステムの問題も、将来の首相が組閣人の任命と結びついているので、大政党は、首相の職を求めて、組閣人に協力せず、組閣までに長い期間を要する場合があるといわれている。100日を越えることが3回あり、70年以降はこちらも平均2カ月を越えている⁽¹⁷⁾。図1)から図4)に明らかなように、オランダに比しても閣内分裂が多く、政権の安定度は相対的には低い。習律上、信任投票があるなしには、政権の安定は関係なく、組閣のハードルが高いことは、むしろ政権の不安定につながる可能性がある。倒閣要件を厳しくしたことが政権の安定につながるかを今後検証していく必要があるだろう。

ノルウェー

さらに、1814年のノルウェー憲法12条によれば、「国王が有権者であるノルウェー市民から内閣を選ぶ。内閣は首相 (Staatsminister) および7人以上の閣僚からなる」と定めてある⁽¹⁸⁾。しかし、実際には、議会の状況が内閣の構成を決め、つぎのような不文の手続がとられることになる⁽¹⁹⁾。

- 1) 議会に多数派政党があれば、この政党が首相候補を決め、国王は多数派政党の決定に従う。
- 2) 議会に多数派政党がなければ、正式の不信任投票の可決や信任投票の否決によるか、自らの意思で内閣が総辞職する。
- 3) その際、新たな首相は最大野党またはいくつかの政党が支持する候補者になる。
- 4) 政党の協議が不調に終わった場合、国王は国会議長に議会の容認しうる首相候補の調査を委嘱する。

そこで、1963年以来、国会議長が組閣情報提供者の役割を任されているという⁽²⁰⁾。また、消極的多数派がつぎの首相候補を示すことなく、破壊的な不信任投票を提出することが問題となり、ここでも少数派内閣の安定のための合理化傾向がみられる⁽²¹⁾。図1) から図3) に明らかのように、数少ない連立多数派内閣の方が政権は安定しているものの、一般に少数派内閣もかなり安定している。ただし、議会の解散がないことがこの国の政権維持率および政権耐用度を高めていることも合わせて考える必要もあろう。この解散の要素を加味した政権の安定を評価する基準が考案された上で、比較することが将来の課題といえよう。

デンマーク

1958年のデンマーク憲法14条にも、「国王は首相 (statsministeren) およびその他の大臣を任免する」と定めてある⁽²²⁾。1901年以来の議院内閣制の組閣の習律は、しだいに変化しながら、未決定な議会状況にあっては、つぎのように整理される。

- 1) 諸政党が君主に助言する。
- 2) 多数派の支持が明白な内閣ならば、君主は助言に拘束される。
- 3) 多数派が不明ならば、最も政権を維持できそうな少数派内閣を任命する。
- 4) 不明確な助言の解釈に責任を負うのは君主ではなく、現職の首相である。
- 5) 最初に、助言のための「王の情報提供者」を任命することができる。
- 6) 助言の内容に関する特別のルールに諸政党は拘束されない。

ここでも、5)の組閣情報提供者の任命が一般的である。ただし、このシステムの特徴として、現職の首相が助言の解釈権限を濫用するおそれがあるとの批判もある⁽²³⁾。図4)から比較的、議会の支持喪失が内閣の総辞職の原因となっている場合が多い。しかし、少数派内閣の安定性はここでもかなりの程度みられる。いずれにせよ、これらの国家元首が首相を任命することだけが定められている国々においては、議会に不信任されないかぎり容認される容認原理が少なくとも憲法上は、組閣の原理となっている。しかし、ベネルクスの低地諸国では、長期間の交渉を要する多数派連立内閣を好み、北欧諸国は、短期間の交渉により少数派内閣を好むように、憲法規定の容認原理がただちに少数派内閣と結びつくわけではない。

なお、1つの内閣が成立するまでに組閣を試みた平均回数が2回を越えるのは、ベルギー、デンマーク、イタリアおよびフランス第4共和制であり、3回を越えるのは、オランダとフランス第5共和制である。そこで、信任確認型の信任投票または選挙を義務づけている制度が、必ずしも、すんなり組閣に成功しているわけではない。つぎに、信任型の制度をみてみることにしよう。

- (1) カナダ憲法11条、オーストラリア憲法62条においても、首相および大臣が「総督」により任命される。
- (2) オーストリア憲法70条、アイスランド憲法15条、フィンランド憲法36条においても内閣は大統領により任命される。なお、フィンランドでは、議会の信任を享受してい

- なければならない内閣の閣僚を大統領が任命するという規定にもかかわらず、1957年の秋に慣例の政党間の予備交渉をせず任命した内閣は、1958年4月に不信任決議のため総辞職している。D.Arter, *The Nordic Parliaments*, 1984, pp. 323, 330, 332.
- (3) H.A.H.Toornvliet, *De staatsinrichting*, 1984, p. 333.
 - (4) C.A.J.M.Kortmann, *The Kingdom of the Netherlands*, 1993, pp. 97, 177.
 - (5) R.B.Andeweg / G.A.Irwin, *Dutch Government and Politics*, 1993, pp. 110-111. ただし、歴史上、すでに1848年に組閣情報提供者について語られている。K.v.Beyme, *op. cit.*, p. 549.
 - (6) 戦後89年までに、キリスト教民主勢力から29名の組閣人、25名の情報提供者、労働党から9名の組閣人と7名の組閣情報提供者、自由党からは1名の組閣情報提供者が任命されている。
 - (7) 1977年は、208日である。
 - (8) K.v.Beyme, *op. cit.*, pp. 548-549.
 - (9) H.Oberdorff (ed.), *Les constitutions de l'Europe des douze*, 1994, p. 77.
 - (10) X.Reumont, *Le parlementarisme rationalisé en Belgique*, *Annales de droit de Louvain*, 1994, pp. 200, 216.
 - (11) たとえば、1974年と1977年は首相候補者を示していた。それぞれ、組閣に46日と7日を要した。
 - (12) F.Delpérée, *Droit constitutionnel, vol. 2, Le système constitutionnel*, 1986, pp. 38-41.
 - (13) D.Butler, *Governing without Majority*, 2nd ed. 1986, p. 60.
 - (14) J.Fitzmaurice, *The Politics of Belgium*, 1983, p. 79; A.Alen (ed.), *Treatise on Belgian Constitutional Law*, 1992, p. 84.
 - (15) H.Siegermund, *Königreich Belgien*, in: W.Steffani (ed.), *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, 1991, pp. 73-75.
 - (16) F.Delpérée, *op. cit.*, pp. 31-33.
 - (17) H.Siegermund, *op. cit.*, pp. 75-89.
 - (18) *Grundloven af 17.mai 1814*, Utenriksdepartementet av Norinform, 1992, p.2.
 - (19) H.Rommetvedt, *Norway: From consensual majority parliamentarism to dissensual minority parliamentary*, in: E. Damgaard (ed.), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, 1992, pp. 56-57.
 - (20) D.Butler, *op. cit.*, p. 58.
 - (21) Ph.Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, 1988, pp. 112-116.
 - (22) *Grundloven*, Forlaget prudentia, 1993, p. 16.
 - (23) E.Damgaard, *Denmark: Experiments in parliamentary government*, in: E.Dam-

gaard (ed.), *op. cit.*, pp. 23-24.

8 二重の基準と倒閣の合理化

第2次世界大戦後につくられた憲法において、内閣の成立は、国家元首の関与のあるなしにかかわらず、議会の「信任投票」または「選挙」を前提とする場合が多い（ドイツ基本法63条，フランス第4共和国憲法45条，イタリア憲法94条，スウェーデン統治法6章2条⁽¹⁾）。その際，首相の選挙の場合もあれば，国家元首により提案された首相に議会が同意を与える場合もある。1度の投票の場合もあれば何度かの投票の場合もある。信任の要件も様々であり，有効投票の過半数を意味する単純多数，出席議員の過半数，または比較多数を含む「相対多数」で決まる場合も，総議員の過半数である「絶対多数」を必要とする場合もある。しかしながら，信任の基準が今日の憲法の組閣規定において支配的とはいえないことは，すでに先ほどの国々において確認したばかりである。しかも，信任投票を備えた国でも，必ずしも，容認の基準が組閣にとって重要でないとも限らない。

ドイツ

そもそも，第1次世界大戦後のドイツでは，組閣の合理化は不完全であった。というのも，憲法54条により「宰相 (Reichskanzler)」および大臣は，その職務遂行のために「議会の信任」を必要とし，明示の不信任決議によりその地位を失うとする一方で，宰相は同53条で実質的に「大統領が任命」と定められていたからである。いわば，規範の矛盾と欠缺が問題となる。そこで，大統領の任命は形式的であり，実質的には議会が決定するという学説と，大統領に単独の決定権を認める学説と，さらには両者の折衷説とが鼎立することになる⁽²⁾。実務は当初，ワイマール共和国は，3つの内閣が議会の多数派に支持されていたので，信任投票がなくとも問題は生じなかった。しかし，1933年までの21の内閣のうち，多数派内閣は8つにすぎず，13もの少数派内閣をみる⁽³⁾。しかも，1931年以後，議会における信任投票の可決または不信任投票の否決により存立の正当性を与えられるのではなく，大統領の信

任のみに依拠する「大統領内閣」⁽⁴⁾が、ひいてはヒトラーの独裁へと至る。もともと、憲法は議会に「容認される少数派内閣 (tolerierte Minderheitskabinette)」が必要となる事態を想定していなかった⁽⁵⁾。ドイツにおいては、このため組閣後の信任投票を欠く議院内閣制の脆さが印象づけられたのである。

そこで、1949年のドイツ基本法63条によれば、「宰相 (Bundeskanzler) は連邦大統領の提案に基づき連邦議会によって選挙」される信任投票制度をつくったのである。ただし、3度の選挙を繰り返しても絶対多数に達しない場合は、「相対多数」でも大統領の裁量により少数派宰相を任命するか、議会を解散することになる⁽⁶⁾。このように、ドイツでは、その比重が容認の基準から信任の基準に移行しており、第2次の合理化の理論が典型的にはあてはまらない。しかしながら、最終的には、「相対多数」で選ばれた宰相は、基本法67条の建設的不信任投票により、後継宰相を指名したうえで絶対多数が反対しない限り容認される。したがって、少なくとも、議員の絶対多数が反対することを倒閣の要件とすることで、政権の安定を求める点において、倒閣の合理化という、第2次の合理化の典型的な特徴が認められることも見落とされてはならないであろう。

フランス

フランスは、ドイツの歴史と逆の典型的な第2次の合理化の展開をみせている。すなわち、信任原理から容認原理に移行した。もともと、1946年のフランス第4共和国憲法45条は、正式に下院による「首相 (président du Conseil)」の信任投票を定め、さらに再び内閣の信任投票を求める慣行をつくっていた。そこで、立法期のはじめに「慣例の諮問」⁽⁷⁾を経た後に「大統領が指名」した首相は、政府の綱領について「絶対多数」による「国民議会の信任」を必要とする。この2度の絶対多数要件は厳しく、1954年には1度の単純多数に改正されている⁽⁸⁾。

これに対し、1958年のフランス第5共和国憲法8条は、「大統領が首相 (Premier ministre) を任免する」と定めている。したがって下院の信任が不明確であっても、大統領の信任を保持するかぎり内閣が存立する仕組みにな

っている。ただし、ここでも、ワイマール共和国と同じく学説上の対立があり、運用上も、同49条1項所定の「政府の綱領または一般政策」を下院に示し、「政府の責任をかける」べく、信任投票が可決される場合も、一般政策を示しただけで、信任投票を回避する場合もある⁽⁹⁾。したがって、容認の基準と信任の基準がその時々政治状況において使い分けられる。そのうえ、容認の基準は、憲法49条2項により、絶対多数が反対しない限り、不信任決議が成立しないこの国も、第2次の合理化された議院内閣制として、倒閣の合理化による少数派内閣の存立が最大限保障されていることがわかる。

イタリア

他方、イタリアは合理化されていないぶん、少数派内閣の存立が困難である。1948年のイタリア共和国憲法92条は、「大統領が首相 (Presidente del Consiglio) およびその推薦する大臣を任命する」と規定する一方、同94条によれば「内閣は両院の信任を有しなければならない」と定めてある。しかも、組閣後「10日以内に、両院に対して信任を求めなければならない」のである。したがって、首相の決定の実質は議会の信任投票にあることがわかる。そして、同79条により、この信任の要件は、議員総数の過半数が出席し、その「出席議員の過半数の賛成」でよいとされている。この組閣規定は、日本よりも積極的な信任の基準である⁽¹⁰⁾。しかしながら、この国の極端な多党制により、組閣に要する期間が平均30日であり、戦後87年までの実務は、28の連立多数派内閣、16の実質的少数派内閣と4の形式的少数派内閣を有する。政権継続期間の平均は、それぞれ、11.5カ月、5.4カ月、12.5カ月であり、あらかじめ閣外協力により、立法の多数派を確保している形式的少数派内閣の方が、連立多数派内閣よりも安定するといわれている⁽¹¹⁾。たとえば、1976年にはキリスト教民主党が、信任投票前に各党代表と協議した政府綱領を用意し、605議席のうち賛成152ながら多くの棄権票により、「非・不信任 (non sfiducia)」の少数派内閣も18カ月政権を担当している⁽¹²⁾。ただし、この場合の信任投票では、棄権票は計算に入れられない。しかも、94条5項の「不信任動議」も、出席議員の過半数の賛成で可決されるため、ロボによれば、イタリアの議院内閣制は、憲法規定上、合理化においてゼロと評価されている⁽¹³⁾。

スウェーデン

容認原理に基づく信任投票という組閣の合理化の典型はスウェーデンである。1974年のスウェーデン統治法6章2条は、「首相 (statsminister)」の指名につき、「議長」が議会に議席を有する「政党の代表者」および副議長と相談し、「過半数の議員が議長提案に反対しないこと」が要件とされる。この憲法の首相指名は2つの点で画期的である。まず国家元首である君主の代わりに国会議長を首相指名に関与させていることにより、国民主権原理と議会主義を鮮明にしている点である。⁽¹⁴⁾ ついでフランス第4共和国憲法では「慣例の諮問」との表現にとどまっていたものを、ここでは、スペインと同様、組閣への政党の関与を正面から認めた点である。ドイツ基本法21条とフランス第5共和国憲法4条では国民の政治的意思形成への政党の関与を認めていたが、さらに進んだ現代の政党国家状況を反映した規定といえよう。実際には、組閣の問題は政党間の協議でなされ、合意が整ったところで国会議長が提案する⁽¹⁵⁾。そこで、提案が4度否決された後に特別選挙による解決策が想定されているが、実務上すべて1度めの投票で首相は指名されている。ただし、1976年には、あらかじめ社民党の棄権が確認されたうえでの提案が賛成39、反対66、棄権215、欠席29で、自由党少数派内閣を成立させている。これは、極端な事例であったが、1979年にも、賛成170、反対174、棄権1、欠席4で、1981年には、賛成102、反対174、棄権62、欠席11で、それぞれ首相が信任されている⁽¹⁶⁾。イタリアと同様、信任投票はむしろ「非・不信任」投票を意味するといえよう⁽¹⁷⁾。したがって、この場合を特別に容認投票と呼ぶことにする。しかも、イタリアと違って、ここでは棄権票も賛成票と同じ効果をもつことはとりわけ少数派内閣の成立に好条件となる。加えて、統治法12章4条により、絶対多数が不信任しない限り、内閣の安定が維持される倒閣の合理化が少数派内閣の存立を十分に保障する。

おわりに

以上、みてきたように、組閣の規定は、信任の基準と容認の基準が二重の基準として働くことにより、ときに少数派内閣を生み出す仕組みを定めてい

る場合が多い。ところが、かつて、バイメは、組閣直後の信任投票の長所として、つぎの3点を指摘している⁽¹⁸⁾。

- 1) 議会の高い地位を承認し、連立の合意を言明させるのに役立つこと。
- 2) 個々の議員が納得していない政党幹部の妥協を暴露すること。
- 3) 首相指名での国家元首の裁量を制限するのに役立つこと。

他方、この信任投票の短所として、つぎの3点がいわれる。

- 1) 新選挙後、諸政党の勢力状況に重大な変化がない場合にも、内閣がそのたびに総辞職することは内閣の不安定を増大させること。
- 2) 政党規律がゆるやかな場合には、連立協議で取り決めた妥協を反故にする可能性があること。
- 3) 少数派内閣の成立を困難にすること。

とりわけ、最後の問題が重要である。しかし、今日の合理化された議院内閣制では、容認の基準により少数派内閣が生み出されることを念頭において、信任投票を起草するものも現れている。これに対し、絶対多数の信任の基準一本により、無理矢理、多数派内閣を創出しようとしたフランス第4共和制は、長くは続かなかったのである。いつも、絶対多数の議席を支配する確固とした政党または政党グループが存在するとは限らない。政権交代をもたらす組閣の法理の解明は、絶対多数原理が明白に妥当する場合は容易である。そこで、問題は、議会の多数派が容易に成立しない議会状況である。この場合に、いかに組閣を行うかについては、すでに別稿で検討しているので、そちらに譲ろう⁽¹⁹⁾。

(1) スペイン憲法99条、ポルトガル憲法、アイルランド憲法13条、ギリシア憲法84条、日本国憲法67条においても、首相または内閣の信任投票または選挙が定められている。なお、アイルランドのように、公選の大統領であっても、大統領は下院の「指名」により、首相を任命する場合もある。J.M.Kelly, *The Irish Constitution*, 3rd ed. 1994.

- p. 87. 実質的な決定は、下院の議事規則により「出席議員の表決の過半数」によりなされる。Dáil Éireann, *Standing Orders related to Public Business*, 1950, pp. 49-51. ポルトガルも同様である。
- (2) M.Langner, *Recht und Praxis der Regierungsbildung im Bund*, 1969, pp. 32-33.
 - (3) 豊田悦夫「ワイマール憲法下の組閣の理論と実際」京都大学教養部法政論集1号(1967) 65頁。
 - (4) H.Hausen, *Das Präsidialkabinett*, 1933, p. 28.
 - (5) C.Bartelt, *Regierungsbildung nach dem Grundgesetz*, 1960, pp. 14-15.
 - (6) しかし、これまでの実務は、すべて1度めの選挙で過半数を獲得している。
 - (7) 第3共和制以来の慣例によれば、大統領は、下院議長、上院議長、各会派の代表、首相経験者などに諮問する。したがって、ここでも、首相経験者たちが「組閣情報提供者 (mission d'information)」となる場合もある。M.Waline, *Le Président du Conseil des ministres sous la IV^e République*, 1962, pp. 47-52.
 - (8) E.Haniel, *Regierungsbildung und Regierungskrisen in der Verfassungsentwicklung der französischen Vierten Republik*, 1961, pp. 92-98.
 - (9) J.-C.Colliard, in: F.Luchaire / G.Conac (eds.), *La constitution de la république française*, 2nd 1987, pp.978-984.
 - (10) 日本国憲法67条の「国会の議決」による首相の指名は、通常の法案の議決要件である「出席議員の過半数」よりも緩和されて、議院規則上、最終的には、決選投票の相対多数でよいとされている。
 - (11) K.Strom, *Minority Government and Majority Rule*, 1990, pp. 138-144, 178.
 - (12) 馬場康雄「『歴史的妥協』か『権力掌握』か」篠原一編『連合政治II』(岩波書店, 1984) 37頁; K.Strom, *op. cit.*, p. 142.
 - (13) Ph.Lauvaux, *op. cit.*, p. 15.
 - (14) O.Nyman, Some Basic Features of Swedish Constitutional Law, in: S.Stromholm (ed.), *An Introduction to Swedish Law*, 2nd.ed., 1988, pp. 67-68.
 - (15) A.Sannerstedt / M.Sjölin, Sweden: Changing Party Relations in a More Active Parliament, in: E.Damgaard (ed.), *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, 1992, p. 105.
 - (16) T.Larsson, *Det svenska statskicket*, 1993, p. 162.
 - (17) D.Arter, *The Nordic Parliaments*, 1984, p. 327.
 - (18) K.v.Beyme, *op. cit.*, p. 564-565.
 - (19) 近藤敦「組閣の法理の新傾向」九州産業大学・商経論叢34巻1号(1993) 133頁以下。