

権力分立制に関する一考察

— その変容と日本国憲法における諸問題を中心として —

神谷和孝

1. はじめに

立憲主義憲法の諸原理を考察するに当たって、必ずといっていいほど引用されるものにフランス人権宣言がある。その第16条は、「権利の保障が確保されず、権力の分立が定められていない社会は、すべて憲法をもつものではない」と規定されているが、ここに示される「権利の保障」と「権力の分立」の二つが近代憲法のメルクマールとして挙げられるのが普通である。

しかし、その規定の根底には「個人の尊厳」の原理があり、その原理は近代憲法の基づくところのもの—つまり近代憲法がそこから導きだされるところのもの—であって、近代憲法に基づくところのもの—つまり近代憲法の規定から導き出されるところのもの—ではない。

それは、人間社会—したがってまた国家—のあらゆる価値の根源が個人にあると考え、他の何ものにも優って個人を尊重しようとする原理をいうのである。

このような「個人の尊厳」の原理が近代憲法の原理を形成するに至った要因は、思想的には文芸復興と宗教改革によってもたらされた「個の発見」、それに由来する啓蒙哲学の教理、社会的・経済的には封建制の崩壊・市民階級の勃興などであり、フランス人権宣言の理念も、窮極的にはこの「個人の尊厳」に発する。人権宣言の第16条の規定をこのような脈絡の中で眺めれば、「権利の保障」も「権力の分立」も、「個人の尊厳」に奉仕すべきものとされているといえよう。

拙稿では、権力分立制に関する幾多の優れた

諸文献を参照・引用のうえ、その変容の歴史を整理・統合し、併せて日本国憲法の権力分立に関する諸問題を取り上げ、「個人の尊厳」の理念を念頭におきつつ若干の考察を試みたい。

権力分立は、その言葉のもつ意味あいからすれば、国家権力の分任行使であれば如何なるものをも含むうる筈であるが、後述するモンテスキュー(Montesquieu 1689~1755)の基本把握が前提とされ、立法・執行(行政)・司法という「三権」の分立のみが権力分立と把握されたのであった。歴史的には、「三権」分立に挑戦した異例的な憲法もないではなく、例えば1826年ポルトガル憲法は、君主の権力を中立(=調整)的権力ととらえ、立法・調整・執行・司法の「四権」分立体制をとり、又、孫文の立案した1947年中華民国憲法では「考試」と「監察」の二権を加え、「五権」分立とされた事例もあるのである。

このような一部の例外を除いて一般論的に権力分立を定義づけるならば、「複雑・多岐にわたる国家の作用を、その性質に応じて立法・行政・司法の三つに区別し、それらを別個の機関の独立の権限として配分するとともに、互いに他を抑制・均衡せしめることにより国家権力の集中を排することによって、国家の権力を緩和し、権力の濫用を防ぎ、もって個人の自由(個人の尊厳)を守ることをねらいとする法思想または統治制度」である。

また、権力分立の特性は以下の通り要約される。

1. 自由主義的性格

権力分立の窮極の目的は、国家権力から国民を守ることであり、その意味において、「すぐれて自由主義的な政治組織原理」である。

2. 消極的性格

権力分立は、積極的に能率を増進させるためよりは、消極的に権力の乱用または恣意的な行使を防ぐための原理であり、その目的は国家権力を立法・行政・司法の三つに配分することに伴う不可避的な摩擦によって、国民を専主政から救うことにある。

3. 懐疑的性格

権力分立は、国家権力及びそれを行行使する人間に対して懐疑的又は悲観的であり、それらへの不信感から出発している。

※アメリカのジェファソン(Thomas Jefferson 1743~1809)の言葉に、「信頼はいつも専政の親である。自由な政府は、信頼ではなく猜疑にもとずいて建設せられる」とあるが、ナチス指導者国家(ナチス・ドイツ)がワイマール憲法の権力分立主義を、支配者に対する猜疑・不信にもとづくものであるとして排撃し、指導者による「信頼の政治」、「権威の政治」を強調し、ついにはヒトラー(Adolf Hitler 1889~1945)の指導を信頼してそれに全権を集中させたことは、まさに権力分立論者の戒める結果を招くことになってしまったのである。

4. 政治的中立性

権力分立原理本来の性格は自由主義的であって、それはどのような権力にも対抗するものである。この原理は、元来は民主的でも専主的でもなく、あらゆる政治的原理にも妥協しうる性質のものであるが、原理的にも、実際的にも、専主制よりも民主制に対する場合のほうがはるかに「握手」の可能性が多い。

ここに、実定憲法典へのその受容態様が、国により、又は時代により種々様々であるところの要因があるのである。

2. 権力分立論の歴史と変容

政治的自由を国家体制の直接目的としていた当時のイギリス憲法についての観察と分析により、モンテスキューは『法の精神』をあらわし、

第11篇第6章の「英国憲法について」の中で、“各国家には三種の権力がある。立法権、万民法に関する事項の執行権及び市民法に関する事項の執行権がこれである。……人は執行権のうちこの最後のものを裁判権と呼び、その他のものを単に国家の執行権と呼ぶことができる。”としてみる三権の分立を説いたのであるが、国家の作用を立法・執行(行政)・司法に三分することは一つの基準による分類ではない。国家機能の一方に立法をとるならば、もう一方は法をおこなう機能であり、後者を再分類して執行と司法に分かつのである。つまり、立法と執行の分離は適正な法の制定を確保するためのものであり、他方において司法の分離は適正な法の執行と適用を確保するための組織原理であるため、三権は同次元に並列的地位をもちうるものではない。モンテスキューの三権分立説は、このように二つの組織原理を一つの体制に統合したものであるとされる。

『法の精神』は、最初の自由主義憲法である独立直後のアメリカ諸州及び合衆国憲法が起草された時には、「信仰的尊嵩」の対象ともいふべき評価を獲得したとされるが、このように三権分立思想が起草者から「真剣な討議を要しない公理」とされ、「神格的嵩敬」をうけるに至ったのは、それが世俗化された「自由主義的三位一体教義」と位置づけられたからであるとする説がある。近代国家学の重要な概念は、すべて世俗化された神学的概念であるとの前提に立ち、神学の根本教義・三位一体論と近代国家学の根本教義・権力分立論との間の並行関係を指摘され、政治的自由の思想を神学的三位一体教義と結合することによって権力分立論は「神託」と化した、と説かれるのである。

さて18世紀に成立したアメリカの諸憲法及び1791年フランス憲法は、国民主権の下に親民主主義的色彩をもって三権分立制が採用されたのであるが、その後、19世紀の1814年フランス憲法を範とする君主国家の諸憲法では、逆に君主主権の下に親君主主義的色彩をもって導入されたのである。(我が国の大日本帝国憲法もその流れを組むものであろう。)

このように権力分立論が近代諸国の憲法典に大きな影響を及ぼした理由については、神学と結合し、政治的概念として「信仰的尊嵩」の対象ともいべき評価を獲得したと併せて、権力分立原理の特性の一つである「政治的中立性」すなわち、あらゆる政治的原理にも妥協しうる性質からも求めることができようか。

つまり、すぐれて「自由主義的な政治組織原理」である権力分立は、同時に、社会に対抗する諸勢力を政治的に統合するための国家の機構原理でもあったのであり、歴史的にはむしろ、市民勢力の伸長により退却途上にある君主制擁護の機能を果たし、立憲君主制の基礎づけのために大きな影響力を及ぼしたともされるのである。

権力分立は、その柔軟性の故に、古典的権力分立の原理を生み、且つその制度を支えていた社会的基盤に変動があり、制度の仕えていた政治理念の修正がよぎなくされると、権力分立の意味内容及び現象形態もそれに合わせて変容することになるのである。

権力分立を最初に採用した18世紀の成文憲法においては、立法と執行とを厳格に分離する規定がおかれた。アメリカ合衆国憲法では、立法部たる連邦議会は両院制をとり、両院の議員はいづれも人民によって選挙され、また執行権者たる大統領も、立法部選任案を排して人民の間接選挙によって選ばれることとされた。立法部の議員と執行部の職員とを兼ねることは認められず、更に立法、執行両機関の活動はそれぞれ独立に行われるべきものとして、議会の常会は毎年一定時に自然開会され、執行部は議会で議案を提出する権利も出席発言権もなく、ましてや議会を解散する権限も認められていない。

議会の側においても、その会議に大統領その他の執行部の関係者を出席させて質問したり、執行部不信任を議決して辞職を強要することはできないのである。両者の相互交渉とみられるのは、執行部に議会の立法に対する停止的拒否権が認められること、大統領による裁判官、外交官その他の法定公務員の任命、及び条約の締結に上院の助言と承認が要求されるぐらいであっ

た。

1791年フランス憲法にも、諸権力は国家の一体性をそこなわぬ限りにおいて分離すればするほど望ましいとする「論理的精神」がみられる。この憲法は君主制をとり、大臣を憲法上の機関として執行権を担当させたが、その任免は君主の専権をもって決せられ（すなわち、議会の干渉を排除している）、また議会の議員や裁判官等との兼職の禁止は退職2年後まで及んだのである。なお、大臣に対して議会への出席と発言が認められる点において「分立」の緩和がみられるのである。

1795年フランス憲法では、大臣に代って「執政」が執行権を行使したが、執政に対しては議会への出席と発言権は廃止され、更に1791年憲法では規定されていた立法拒否権すら否認されたが、執政は「国民の名において選挙団体としての機能をおこなう立法部により指名される」との点では、「分立」緩和の一形態と捉えることができよう。

このように、権力分立原理を最初に導入した18世紀憲法では、若干の相互交渉がみられるものの、立法権と執行権とが、組織においても権限の行使においても極めて厳格に分離されたのである。

けれども19世紀における君主主権憲法では、君主が失地回復を図らんとする意図のものに立法権と執行権との融和現象が生ずるのであった。1814年フランス憲法では、立法権は君主と両院議会在合同して行使し、執行権は君主に専属することとしたうえで、立法権と執行権の相互交渉として、①大臣の議会への出席・発言権、②君主による議国会期の開閉、③行政官と議員との兼職容認、④民選議会の解散制度等がもり込まれたのである。

更に、権力分立の緩和に重大な役割を果たす政治慣行の端緒が、1814年憲法下に出現した。

それは、諸大臣が連帯責任を有する「内閣」を形成するとともに、内閣存続のためには民選議院の信任を必要とし、もしその信任を失えば民選議院を解散するか、若しくは自ら総辞職するという「議院内閣制」であり、その後の諸憲法

に対しても「柔軟な権立分立」として大きな影響を与え、その国の政治事情による様々な修正をうけながら広く採用されることになるのである。

一般的に議院内閣制とは、行政府が立法府である民選（国民代表）議会の信任を基盤として存立し、議会の問責その他の民主的統制に服することを中核として、相互に一定の抑制・協働の関係が仕組まれている統治形態とされる。議院内閣制の出現した当初は（それは、古典的議院内閣制と表現される）、大臣の集合体たる内閣は、君主（＝元首）によって任命され、君主とともに執行府を組成して統治の指導を分担し、君主と議会の双方に政治責任を負うものであった。この意味において、古典的議院内閣制は政治責任の二元性を基調とする二元型議院内閣制とされる。

それは、君主政原理と議会政＝民主主義原理が妥協・共存する議会君主制下におけるところの、君主と民選議会との二元的対峙を政治的背景に、相互の均衡保持の手段として、議会に内閣不信任決議権を、君主に議会解散権を付与した憲法的現実の上に成り立っているのである。

特に君主の議会解散権は、内閣（行政府）が議会の統制に服する中において、それに対する従属からの解放を意味し、対等関係確立の手段としての機能を果たすことが期待されている。

ところが、このような古典的議院内閣制における権力の均衡体制は、19世紀を通じての社会経済機構の変化や、市民勢力の成長に伴う政党制の発達や民主主義の要請が、君主の実権を弱める作用として働くことにより、その地位・権能を名目化するに及んで、議会のみが権力の正統性を独占することになり、その結果、二元型議院内閣制は、君主に対する責任が憲法上の擬制に向うなかで、議会、特に民選議会（下院）に対してのみ政治責任を負うところの、一元型議院内閣制へと移行するのである。

そこでは、内閣の議会に対する連帯責任制を確保するため、下院の多数派の領袖が政権を掌握し、閣僚は原則として議員の中から選任されるという、内閣と議会（下院）との人的結合が

制度運用上の重要な慣行として確立することになり、ここに内閣は専ら国民代表議会の民主的統制の下に置かれ、議院内閣制は国民→議会→内閣という直線的連結の構造として把握されるものへと至るのである。

二元型議院内閣制にあっては君主の存在が、いわば議会と内閣を媒介する機能を持つことで立法と行政のバランスを保っていたのであるが、一元型議院内閣制においては議会が権力の正統性を独占し、行政府を従属させるところの「立法国家」（政治制度上は議会統治制）を出現させることになる。しかしながら、議会統治制の背景にある民主主義の原理は、国民の様々な政治意思や諸利益を国政に反映させる政治結社としての「政党」を生み出し、政党の成長過程にあわせて、立法国家の前提たる議会の対内閣優位性も、変容を余儀なくされることになるのである。

※憲法と政党の関係については、政党の成長段階に応じて歴史的に「4段階」を経てきたとされる。

第1の段階は、憲法あるいは国法が政党を「敵視」という段階、第2の段階は、「軽視」あるいは「無視」という段階、第3の段階は、「承認」し、かつ「合法化」という段階、そして最後に第4の段階においては、憲法自身が政党を規定し、政党を憲法のなかに組み入れるという「憲法的編入」と呼ばれる段階である。

この問題自身は憲法学上の重要なテーマの一つではあるが、直接に拙稿の課題とするところではないので、その考察についてはここでは省略し、紹介のみとした。

本来、議会を構成するところの人的要素である議員は、議会内において独立した、自由・平等な地位を持つところの原子論的な判断主体・意思形成主体とみなされていた。

議会は、かかる議員が自由な討論により互いにその主張をぶつけ合い調整する過程において意見の統合がはかられ、高次の政治的真理・価値が生み出される場として機能したのである。

ところが、政党制下における議員は、党議拘束の下に政党の代理人として登場し、政党の非公

開の場においてあらかじめ決定された党議に従って行動しなければならなくなった。

その結果として、議会は議員を主体として、討論を通じての「政治的真理獲得の場」から、政党を主体とする、交渉を通じての「政治的妥協獲得の場」へと移行するのである。

議会は政党を介して、経営者団体・労働組合・宗教団体等の多種多様な利益集団の利益調整の場と化すことになり、近代議会制存立の要件たる国民代表制はその擬制的性格を露わにし、近代議会制のよって立つ公開の討論も有名無実化する中で、議会制に対する国民の信頼を失っていった。ましてや議会内諸政党の同質性を欠く場合には「政治的妥協」すら得られず、議会は国家意思を統合し形成する能力を喪失して、衰退し、或いは凋落してゆく。

また、政党の支配は、議会が国民代表たる地位において内閣に優位した議院内閣制のあり方をも変える。内閣の成立とその存続が議会の意思に依存し、内閣が議会に対して政治的責任を負う制度からして、現実の政党状況によって異なるとはいえ、一般的には内閣の実権を議会の多数党が掌握するに至って、内閣はいわば多数党の「執行委員会」としてその権限を行使することになった。その結果、議会と内閣の関係は逆転し、内閣が議会に対して優位に立つ状況を生み出すことになるのである。

しかし、このような行政権優位の権力分立構造への転換は、ひとり政党制の発達にのみよるものではない。

古典的権力分立論の目指した国民の自由とは、いわゆる国家からの自由であり、そこにおける国家観というものは、国家は国民の私的生活に対して干渉せず、経済生活においては自由放任政策をとり、国民の自由な活動の前提たる社会秩序の維持と、国家の安全を主な目的とする「自由国家」・「消極国家」であった。

しかしながら、経済の自由放任政策の下で資本主義が発展・成熟する内に、富める者が増々富み、貧しい者が更に貧しくなるという社会現象を生む中で、いわゆる社会的弱者が大量生産され、階級対立を引き起こすに至るのである。

遂には、1929年に始まる世界恐慌が国民の生活を窮乏のどん底に落とし入れることで、自由放任主義者が信奉した「神の見えざる手」に対する失望感は決定的となり、国家に対して国民の私的生活、とりわけ経済的・社会的領域に積極的に介入し、すべての国民に人間に値する生活を保障することが要請されるのである。

このことは、権力分立の制度目的が単に自由国家的な「国家からの自由」の保障だけではなく、社会国家的な「国家による自由」の保障も加わったことを意味するのである。

「社会国家」において、迅速な判断の要求される社会・経済政策を積極的に推進し実現してゆけるのは、巨大な官僚機構をそなえた行政府において他になく、行政府が単に国家意思の執行のみならず、実質的には国家意思の形成過程それ自体をも左右するほどの決定的な役割をはたす、「行政国家」といわれる憲法状況が出現するに至るのである。

社会・経済政策を積極的に推進し実現してゆくために、行政府はその配下の官僚機構を駆使し、国民生活全般にわたる膨大な資料の分析・把握を踏まえ、財政状況をも勘案して長期的な観点から国政のあり方を計画しなければならない。その計画に添って法律発案を行なっていくことにより、実質的には政府が議会内の与党議員と一体となって、立法過程を主導・掌握するに至ったのである。そこにおいては、もはや現実には議会と政府が対抗し、抑制と均衡の関係に立つのではなく、むしろ与党と政府が一体となって野党と対峙するために、両者が新たな権力分立の実質的な担い手として、両者の間の抑制と均衡が問題となるのではなかろうか。

司法の機能を考えるに、モンテスキューは『法の精神』の中で、法によっておこなわれる司法作用を「犯罪を罰し、または個人の争訟を裁判」するものであると捉え、それは政治的意味をもたず、その権力性において「いわば無」としている。

また、司法権を行使する裁判官は、ひとたび選任されると、法による裁判を厳格に保持するた

めの権限行使の独立と、その独立を擁護するための厚い身分保障が与えられる。従って、司法権は相互「抑制と均衡」の体制外におかれているというべく、権力分立が司法権に対して持つ意味は、司法を他の二権から分離して独立を保障すること、すなわち文字どおりの分立の確保にあるとされた。

イギリスにおいては、司法権は①私法事件（民事事件）、②刑事事件、③行政事件のいずれを問わず、通常裁判所が「一切の法律上の争訟の裁判」を管轄するとされたが、このような司法の管轄範囲は、その後の各国の諸憲法においてフランス型とアメリカ型の二つの方向に変容するのである。

第1のフランス型においては、イギリスにおける司法観念を限定する方向に進み、司法権は私法事件と刑事事件の裁判のみを管轄することとなった。そこでは、法令の合憲性審査を否定するのみならず、行政事件の裁判すら認めなかった。「法による行政」の確保は、行政部内に審判機関を設けることにより実現する方法がとられたのである。アンシャン・レジーム（Ancien Regime）における裁判機関への不信頼という歴史的理由のほか、司法と立法・行政の並列的独立を確保するという要請の下に、司法の権限を狭く捉えたのであろう。

第2のアメリカ型では、逆にイギリスの司法観念を強化する方向へとむかい、私法事件・刑事事件・行政事件に加えて、一定の範囲内では立法の合憲性判断（法令審査）にまで及ぶことになった。

その法令審査権は、適法に提起された事件の処理に必要な限りにおいて行使されるのである。

「適法に提起された事件」とは、対立する訴訟当事者、対立する実質的利益、現実の争論を要件とするものであり、合憲性の観点から法令の効力を争う場合にも、その適用によって実質的に不利益を受ける者が、その不利益を排除する範囲内においてのみこれを主張しうるのである。つまり、法令のみを抽象的に取り上げて審査するのではなく、具体的な裁判の過程において行われるにすぎない。

更に、このような司法権の合憲性審査機能の個別性、具体性（事件性）の限界を打破し、ひとつの司法権の強化を目指すものとして、第二次大戦後の西ドイツ憲法（基本法）によって設置された、一般的、抽象的に法令を審査する機関としての「憲法裁判所」が挙げられよう。アメリカ型の司法作用、更には西ドイツの憲法裁判所の備える法令審査機能を付与されることによって、モンテスキューがその権力性において「いわば無」とした司法権は、立法及び行政に対する一定の抑制機能を持つところの権力性を帯びるに至るのである。

3. 日本国憲法における権力分立

日本国憲法の成立過程は、ポツダム宣言の受諾による日本の降伏・敗戦に始まる。ポツダム宣言の内容が意図したところの、日本の民主化を実現するための一連の法改正の集大成として、大日本帝国憲法の改正の手続きを経て成立するのであるが、天皇と国民の地位を機軸とする、いわゆる「国体論争」を巻き起こすとともに、「おしつけ憲法論」の由来するところとなったその成立の経緯に、日本国憲法における権力分立制の性格の一端が表われている。日本国憲法の原案が連合軍総司令部（G. H. Q.）の手によるものであることは衆知の事実であるが、そこでは原案作成の基本に議会の優越するイギリスの議院内閣制をおき、三権の抑制・均衡をその特色とするアメリカ憲法典の原理が加わって作業が進められた。この日本国憲法草案は、帝国議会等を通じての日本政府による若干の修正（例えば、一院制を二院制にする等）を受けたものの、ほぼ原案通りに改正手続きを経て成立の運びとなったのである。

中川 剛教授は、日本国憲法の権力分立制の構造的特質の基本的なものとして、次の四点を挙げておられる。ここでは、それらに関するいくつかの問題を提示しながら、私見の一端を述べてみたい。

1. 国会・内閣・裁判所及びその各々に帰属する立法権・行政権・司法権がそれぞれ憲法上

の根拠をもって存在する。(第41条、第65条、第76条)

2. 国会は、国権の最高機関である。(第41条)

3. 国会・内閣が相互に抑制・均衡するための議院内閣制が採用されている。(第7条、第69条)

4. 最高裁判所は、法令審査(違憲審査)に関する終審裁判所である。(第81条)

第1点においては、「要するに、権力分立制は統治権がその作用を分化させあるいは統合していく過程を、各歴史的時点、または各様の態度において捉えたものであり、時点の如何、態度の如何によって様々な制度、様々な理論となる」と説明されたうえで、「日本国憲法において、権力分立制が根本において採用されているものであることは、憲法規定の構造上まず明白である」とされている。

この点に関しては、異論を差しはさむ余地は全くないであろう。

次に、第2点の問題である国会の「最高機関性」については、「恣意的な観念でなく、実効性ある権力分立制を得ようとするれば、各機関は完全に独立かつ対等ではなく、最高機関がなくてはならない」とされるが、私見では、「最高機関がなくてはならない」のではなく、「最高機関でなくてはならない」と考える。

教授は続けて、国会の最高機関性の根拠を、国民主権主義(前文・第1条)からの帰結であるとされ、更に国会が最高機関であることの意味を、「およそ国政は国民の代表者たる国会の意思を尊重して行われなくてはならない」と説明されるが、同感である。しかしながら、それはただ単に他の機関に加えられる「精神的拘束」であるとされ、「内閣は国会の意思にかかわりなくいつでも衆議院を解散することができるし、裁判所は国会の意見とは異なった法律の解釈を行う余地がある」ために、「国会の最高機関性は、ほとんど名目的なもの、即ち単なる政治的重要性の指摘、あるいはもっと皮肉になれば、政治的美称にすぎない」とされるのである。

その理由として、「憲法は国会の最高機関性を欠

いて」おり、わが国では「国会を具体的に最高機関とするだけの意識と訓練において充分でない」という点において、「国会の最高機関性を実効あらしめる歴史的基盤において充分ではない」と説明される。

内閣が衆議院を解散する権限は国民主権主義に拠って立つものであり、少なくとも内閣が恣意的に行う(又は、できる)ものではない。又、衆議院を解散した内閣自身も、新しく編成され直した国会(衆議院)の信任のうえに再組織されることになるのである。故に、解散(権)を根拠として国会の最高機関性を否定する説に対しては賛同しがたい。

又、裁判所が「国会の意見とは異なった法律の解釈を行う」ことについても、司法府の立法府に対する抑制機能であることを超えて、ただちに国会の最高機関性を否定する論拠としては、やや無理があるように思われる。

更に、「憲法が国会の最高機関性を欠いている」との点に関しては、国会が唯一の立法機関である(第41条)とする条文だけで充分ではなからうか。(因に教授は、「統治における最高機関としての立法権」という表現をされておられるが、私も全く同感である。)

なお、国民の意識と訓練の不充分さを指摘されている点については、憲法第13条が、国民の自由と権利を「国民の不断の努力によって保持しなければならない」と規定していることを思い起こして、「国民の自由と権利」を「国会が唯一の立法機関」に置き換えてその意味を噛み締めてみれば、新たな展望が開けてくるのではなからうか。

第3点に関しては、「相互に抑制し均衡する議院内閣制が期待できる」とされ、内閣の国会に対する抑制機能としての「衆議院の解散権」の主体が内閣にあるとする通説に同意されておられるが、私も同様の立場をとりたい。

なお、解散がどのような場合におこなわれるかについて、ここでは言及されておられないが、1948年の第1回の解散以来、①衆議院の解散は第69条に定める場合に限定されるとする説と、②第7条三号に基づき、そのほかの場合にも天皇の

形式的解散権を通じて解散を行おうとする説との間で、大いに議論されているところである。第69条は、解散のおこなわれる場合を限定したものだというよりは、衆議院で不信任決議案の可決（または信任決議案の否決）があった場合に、内閣は総辞職をするか、解散によって信を国民に問うか、いづれを選ぶべきかを定めたものであると解釈するのが自然であり、第69条の場合以外は解散することができないというのは、民意に照応する政治の弾力性を欠いて、議院内閣制の意味をも失わしめる結果ともなる。しかしながら、内閣が国会における多数党の「執行委員会」たる性格をもつことからする、いわゆる党利党略に基づく解散は厳に戒められなければならない。解散権の行使は、政治を民意に基づかしめるといふ民主主義の原則に即しておこなわれるべきであろう。

最後に、第4点の違憲審査制については、いわゆる「砂川事件」と「苫米地事件」における最高裁判所の意見の中に、「一つの問題に関して正反対の結果を生む議論が、権力分立制を論拠としておこなわれている」ことを指摘しておられる。要すれば、高度の政治性を有する国家行為は、三権分立の原理に由来する司法権の内在的制約として裁判所の審査権の外にあり、その判断は、主権者たる国民に対して政治的責任を負うところの政府・国会等の政治部門の判断に委され、最終的には国民の政治判断に委ねられているとする議論（いわゆる統治行為論）が、多数意見として一方にあり、他方の少数意見には、立法・行政二権に対する司法権唯一の抑制機能たる違憲審査権が国の重大事項に全く及ばないとするのは、三権分立の制度を根本から脅すものであるとする議論がある。

この問題に対しては、違憲審査権が高度の政治性を有する国家行為にも及ぶとする少数意見の立場をとられつつ、「超経験的な権力分立制を上位概念として憲法問題を裁断しようとする」論議のあり方を批判され、「国民主権を確立する国家にあっては、国民意志は多くの機関に代表される」のであり、国会及び政府とともに裁判所もその例外ではないとされたうえで、「司法的

自制は権力分立制が当然に要求する原理ではなく、司法機関がどの程度に国民意志を反映するかの問題と、政治性の濃厚な国家行為に対して判断をさし挟むことが可能かどうかの問題に帰せられる」と述べておられる。

極めて示唆に富んだご指摘であるが、更に、軽率のそしりを恐れずにその「自制」の限界を考えるならば、高度の政治性を有する国家行為が、憲法の保障する「基本的人権」と鋭く対立する場合においては憲法判断を回避すべきでなく、そのケースにおいてすら「統治行為論」でもって、ア・プリオリに国民意志の探究を拒むならば、もはや違憲審査の意義は全くといっていいほど「消滅」することになるであろう。

4. おわりに

繰り返しヨーロッパにおける権力分立制の発生とその変遷を概観するならば、絶対主義の下において統治権を行使した君主の権力が、市民勢力の発展・成長に伴う政治参加への圧力＝民主主義の要請に屈して議会を認め、統治における最高決定権としての立法権を君主と議会とが分担し、更に、行政が立法に適合するように行わねばならないという「法の支配」が確立されてくるのである。

また、このような状況の中から、権力的＝政治力学的には「いわば無」であるところの司法権が、「法の支配」を保障するものとしてその機能を発揮するに至るのである。

次に、市民勢力内の様々な利益集団の政治的意志を国政に反映させるべく結成された政党の発展と、国民主権原理の伸長に押されながら君主の権限が擬制化の中で、議会が統治機構の中枢たる地位を占める時代、すなわち「立法国家」が出現する。しかし同時に、議会中心の統治機構は政党を媒介として行政府の優越的地位をもたらしめ、「行政国家」へと移行する過程で、本能的には議会優位の体制なのか、それとも行政（執行）優位の体制であるのかという、根源的対立の中でのバリエーションとして権力分立の種々様々な形態が出現してきたのである。

日本国憲法の草案をめぐって、帝国議会の審

議過程における発言の中には、国会を最高機関として位置づけることは国会専制主義であるとの批判や、司法に与えられた違憲立法審査権に対し、三権分立を破壊するものとして反対する論議がみられるのであるが、それらの批判の背景に、旧薩長両藩を中心とする藩閥勢力が、明治維新後の日本の近代化を押し進めたという政治的伝統に根ざすところの、政府（行政府）の実権を守ろうとする根強い保守勢力の存在が窺えるのであるが、その勢力が民主的外見を装いつつ現在に至っているところに、今日における日本国憲法の三権分立制を取りまく諸問題が存在するのであろう。

「日本国憲法が設定する権力分立制の構造的不備」と、このような政治土壌が、「国家による自由＝社会権」の実現を求める「社会国家」の要請と相俟って、行政権優位の方向へと誘われていくことになるのである。

国際化・情報化の著しい現代の社会・経済状況下にあっては、政府が与党と一体になって国政の運営を主導しなければならないことは否定できないが、その中央集権的効率至上主義の弊害として、ややもすると国家の利益が個人の利益に優先されるという状況を鑑みるに、近代憲法を生み出した根本原理であるところの「個人の尊厳」、及びその主要な理念である「国家からの自由＝自由権」を確保するために、日本国憲法において国会が、政府を監督・指導する機能を期待され「国権の最高機関」として位置づけられたものであるならば、その具現化、実体化を強く望むものである。

その検討については今後の課題とするところであるが、①民主主義の原理である少数意見尊重の立場からしての、国会における少数派政党（野党）の地位向上及び参議院（又は二院制）の見直しを通じての国会の復権、②行政権を支える「官僚制」の監視機能としての、国会の国政調査権の再評価、③行政の人権侵害をチェックする機能としての、最高裁の法令審査権の強化等を模索する中で、国民の「基本的人権」を最大限に擁護する権力分立制のあり方が求められているのではなかろうか。

参考・引用文献

1. 阿部照哉「権力分立の論理」現代法と国家・現代法第2巻（岩波書店）
2. 清宮四郎「権力分立」憲法講座第1巻（有斐閣）
3. 清宮四郎「権力分立制序説」憲法の基本原理・文献選集日本国憲法第1巻（三省堂）
4. 清宮四郎「憲法1〔新版〕」法律学全集第3巻（有斐閣）
5. 清宮四郎・佐藤 功「近代憲法の原理」憲法講座第1巻（有斐閣）
6. 栗城寿夫「最近のドイツ・スイスにおける権力分立理論」法学雑誌第9巻3・4号（大阪市立大）
7. 小島和司「権力分立」統治の原理・日本国憲法体系第3巻（有斐閣）
8. 小林直樹「〔新版〕憲法講義・下」（東大出版会）
9. 佐藤 功「日本国憲法における三権分立の諸問題」憲法の基本原理・文献選集日本国憲法第1巻（三省堂）
10. 佐藤 功「憲法と政党」日本国憲法の課題（学陽書房）
11. 中川 剛「権力分立制の変貌」広島大学政治経済研究双書第9冊
12. 中川 剛「日本における権力分立制の現代状況」法学論叢第77巻6号（京都大）
13. 針生誠吉「現代における権力分立論と自由」法学第26巻1号（東北大）
14. 針生誠吉「権力分立論の現代的方向」法学第27巻1号（東北大）