



IIPS

Institute for
International Policy Studies

▪ Tokyo ▪

我が国の統治機構の再考察

～世界平和研究所の憲法改正草案と

小泉政権下における政権運用を比較して～

・ 平和研レポート ・
主任研究員 西垣 淳子

IIPS Policy Paper 321J
November 2006

財団法人
世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2006

Institute for International Policy Studies
6th & 7th Floor, Toranomon 30 Mori Building,
3-2-2 Toranomon, Minato-ku
Tokyo, Japan 〒105-0001
Telephone (03)5404-6651 Facsimile (03)5404-6650
HP:<http://www.iips.org>

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体のものではありません。

目次

1. はじめに	1
2. 問題意識	2
(1) 首相公選制への期待	2
(2) 首相のリーダーシップの確立	3
(3) 政党政治への不信	4
(4) 国民の直接的政治参加への期待	5
3. 世界平和研究所の憲法改正草案の内容	6
(1) 首相の選出方法	6
①総選挙の性格付け	7
②選挙制度	8
③首相の任期	9
(2) 首相のリーダーシップの確立	11
①行政権は内閣総理大臣に専属	11
②国民投票付託権の導入	12
③議事取り扱い発言権	14
(3) 国会機能の見直し	15
①国政調査権の強化（少数派調査権の導入）	17
②参議院の選挙方法及び権限の見直し	18
(4) 違憲立法審査権	19
4. 現行憲法のもとでの議院内閣制	21
(1) 媒介民主制と直接民主制	21
(2) 現行憲法の議院内閣制	22
①媒介民主制？	22
②憲法論が教えてきたこと	23

③「国民内閣制」論	25
(3) 小泉総理の登場による自民党の政治運用の変化	27
5. 小泉政権の政治運用と世界平和研究所案の類似点と相違点	
(1) 国民による首相選出	28
(2) 首相の解散権	29
(3) 国民投票	31
(4) 首相のリーダーシップ	31
(5) 首相に対する監視機能の強化	32
6. 終わりに	33

1. はじめに

平成17年1月に世界平和研究所で発表した憲法改正草案（以下「世界平和研究所案」とする）においては、「実質的首相公選制の導入」と称しつつ、議院内閣制の新しい運用態様を提唱したところであるが、当該案の発表後、「首相の権力が強すぎる」、あるいは「まるで大統領制である」等の批判を受けてきた。

こうした背景としては、従来、統治機構といえ、大統領制と議院内閣制の制度が比較され、議院内閣制としては、55年体制下の自民政権による運用が主に議院内閣制として認識されてきた結果、我が国の現行憲法の枠内における議院内閣制の運用のあり方が議論されることが少なかった点などの理由が挙げられる。そのため、権力の強いリーダーを創出するといえ、即「大統領制」という議論につながりやすく、また、首相のリーダーシップを確立することを目指せば首相公選制の議論へと飛躍する、といった傾向が強かった。こうした中で、戦後の議院内閣制の運用方式の問題点については、自民党政治の特徴として党と内閣の二重構造などが指摘され、自民党の政治の問題点として改革の方向性が提示されることはあったが¹、憲法論として統治構造や政治体制のあり方について積極的な提案がなされるようなところまではなかなか至らなかった。

しかしながら、五年以上に及ぶ小泉政権のもとで、現行憲法の元でも首相の権力は運用次第では強大となることが認識されつつある。すなわち、従来、我が国において理解されてきた議院内閣制は、55年体制の下で、憲法が規定している以上に、その運用方法が縛られてきた結果である、という事実が小泉政権の下で、ようやく明確に認識されるようになってきた。特に2005年において行われた郵政解散、総選挙における小泉総理の取った手法は、従来の常識を覆すものただけに、我が国の議院内閣制のあり方は、大きな変貌を遂げつつあり、こうした問題提起が憲法論として認識されやすくなってきていると思われる。²

¹ 新しい日本をつくる国民会議（二一世紀臨調）「首相主導を支える政治構造改革のあり方—与党審査の見直しにともなう内閣、与党、国会の再構築」（2001年11月8日公表）によれば、与党による法案の事前審査制度が政府・与党の一元化を妨げる核心問題であるとされ、その審査制度の廃止が提唱された。

また、自民党国家戦略本部が策定した「新しい政治システム：オープンで実行力のある国」（2001年12月26日公表）でも、党と内閣の一元化が提唱されている。

² 例えば、小泉政権の元で設置された「首相公選制を考える懇談会」の報告書（2002年8月7日公表）などは、こうした議論を喚起する牽引力となりうる。

世界平和研究所案は、小泉政権において見られたような強力な首相によって率いられる議院内閣制を憲法上規定し、55年体制時代のような派閥均衡型政治に後戻りすることを否定するとともに、そうした強い首相の権力を肯定するための民主的正統性をどう確保するかという点と、そうした強い首相の権力に対応して、如何なる抑制措置を担保するかという点に、注力している。現行の議院内閣制の運用は小泉政権のもとで新たな方向へと歩み出しているが、こうした正統性や権力の抑制という点についての考慮が不十分であり、その弊害も同時に顕在化することが予想されている。

そこで、本論文では、世界平和研究所案を作成していた当時の問題意識を確認し、そこでの検討内容について説明した上で、小泉政権下において行われてきた政権運用方法と比較することによって、現状の問題を解決するにあたって、どういう統治機構が望ましいかについて検討することを目的としたいと考えている。

2. 問題意識

(1) 首相公選制への期待

小泉政権の発足当時、首相公選制への期待が非常に高まっていた。例えば読売新聞の世論調査（2002年3月実施）によれば、首相公選制導入を「望ましい」とする意見が63.3%に対して、「望ましくない」とする意見が13.6%となっており、支持者が過半数を越えている。また、こうした国民の期待を受けて小泉総理の強い意向のもと、「首相公選制を考える懇談会」が設置され、検討が行われた。おそらく、平和研会長である中曽根元総理が主張してきた首相公選制が、もっとも国民の中で受け入れられた時期であったと思われる。国民の関心が「首相をどう選ぶか」という点に集中したのは、ひとえに、議会政治では首相は議員たちが選ぶ仕組みであって、国民がそれに関与出来ない（すなわち国民の支持しない人物が首相になってしまう）という問題が国民の中で大きな不満として生じてきていたからである。特に、90年代、各政党が国民不在の合従連衡を繰り返し、首相職のたらい回しをしたことで、連立政権の弊害も生じてきた³。

³ こうした連立政権の弊害は、憲法論的には従来から指摘されていた。それを小選挙区制の導入によって解決しようとしてきたのがフランスやイタリア、かつ日本であり、その一方でそれが出来ず比例代表制をとり続けざるを得なかったイスラエルにおいては、比例代表制という選挙制度を継続しつつ、首相公選制の導入によって解決しようとした（が失敗に終わった。）

しかしながら、我が国における首相を国民が選べないという不満の高まりは、連立政権による弊害という以上に、自民党内における党首選挙のあり方への不満に発するものであることは、小泉政権直前の森政権が密室から生み出されたことに対するアンチテーゼとして、首相公選制が提唱されたことから明らかであろう。

また、同時に、当時の機運としては、「失われた10年」といわれるような政治の漂流を続けた中央政治の閉塞感と対照的に、公選される地方の首長たちが発揮するリーダーシップへの注目度の高まりなども、首相公選制に拍車を掛けていたと考えられる。

(2) 首相のリーダーシップの確立

首相の選任に国民が関わるということは、政権の基盤と政策の方向性が首相選択と同時に進むことへの期待であり、そのためには、首相のリーダーシップの確立も必要である。もともと、橋本総理主導の元で進められた行政改革⁴においても、内閣・官邸機能の強化という方向を目指し、各大臣に対する首相機能の強化は図られつつあったが、本来各大臣に対しては首相は任免権を有しており、憲法上はすでに強い首相の存在が認められていたはずである。しかしながら、自民党政権のもとでそれを阻害していたのは、自民党内部の派閥の力学の問題であった。

首相は、政権運用における卓越した能力で抜擢されるというよりは、派閥の利害や党内人事の論理によって選出され、しかも、そうした党内人事の論理によって、自らを支えるはずの内閣のメンバーも派閥によって選択され、しかも頻繁な内閣改造を求められるという境遇に置かれていた。内閣改造は不適格者の排除という観点から行われるのではなく、与党政治家の既得権としての閣僚ポストへの就任という機会の確保のために行われていたのである。したがって、いかに各大臣の任免権を憲法上首相が有していようとも、当該任免権を行使した場合には、そもそも自らの地位を危うくするという脆弱な基盤の上にあった。また、こうした人事の頻繁な入れ替えは政権基盤の弱体化につながり、首相が自らの政策の評価に基づいて総選挙で国民の審判を受けるという時間的余裕はほとんど存在しなかった。

⁴ 行政改革会議最終報告（1997年12月発表）によれば、行政改革の要諦は、「肥大化・硬直化し、制度疲労のおびたしい戦後型行政システムを根本的に改め、自由かつ公正な社会を形成し、そのための重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい、簡素にして効率的かつ透明な政府を実現するにある」とされている。

こうした脆弱な内閣にもかかわらず、政権を安定的に自民党が維持する役割を担ってきたのは、党内有力権力者の安定的な温存ゆえであり、自民党は内閣の活動を政策面でも拘束（内閣提出法案の事前審査等）し続けてきた。

しかしながら、この仕組みは密室政治の色彩を持っており、政策決定の透明性と責任の所在の明確化を求める時代の潮流によって、激しく国民の不信感を呼ぶようになった。

そうしたときに、「自民党をぶっ壊す」といって登場したのが小泉総理である。従来の派閥の論理からすれば、小泉総裁の選出は想定され得なかったであろう中、党员票による圧倒的な強さを背景に、自民党の党首選において小泉総裁が選出された。派閥の論理と密室政治による自民党政権に対する国民の不満が極大する中での小泉総理の誕生は、法律改正をしても確立できなかった首相のリーダーシップを、国民の直接的支持によって達成出来るということを現実的に示す例である。（日本政治の問題は制度論ではなく自民党の問題であるということの証左でもある。）

こうして、小泉政権においては、与党との摩擦や対立は顕著であったし、従来の自民党の常識では考えられない「与党内事前審査の見直し」「一内閣一閣僚」などが主張された。また、郵政を争点とした解散総選挙、党公認問題においては、政策課題が権力問題と結びついていることを強烈に国民に知らしめることとなり、国民の支持という強力な政権基盤を持てば、従来型の自民党の派閥の弊害を打破できるという期待を現実化できることが証明された。

（3）政党政治への不信

小泉政権誕生時には、高い内閣支持率と首相の個人的人気を理由として、その前の細川政権の誕生時の期待との類似性を提唱する声があったが、この二つの政権は、本論文において検討する国会と内閣のあり方についての議論においては、全く異なる方向を向いていたと考えられる。

細川政権は、80年代後半のリクルート事件に始まる政治不信の中、抜本的な政治改革を掲げ、自民党の派閥・金権政治に対する国民の強い不信感を背景として、政権交代による政治の機能回復への期待から生まれたものである。したがって、細川政権下では、衆議院の選挙制度の大改革と政治資金規正法の大改正が行われた。その基本は、小選挙区への転換により二大政党制の潮流をつくり、政権交代による、国民の政策選択を可能とすることで、本来の議会政

治の機能回復に主眼があった。

しかしながら、こうした政権交代による議会政治の機能回復への期待が、その後の混迷により、かえって悲観的なものになってしまうという皮肉な結果に結びついてしまった。すなわち、細川政権当時の議会政治改革論は、選挙における与野党の政権・政策競争の改善に焦点を宛て、政党中心の政治を実現する方向を目指していたが、非自民連立政権においては、首相とは別に連立を仕切る実力者が与党に残り、一種の二重権力構造が自民党政権とは別な形で表れた。また、自民党を軸とした連立政権でも、政党間の合従連衡によって連立は組み替えられた。そうして、目指したはずの政党主導の政治体制は、妥協と混迷を繰り返し、政党政治は「合成の誤謬」という状況に陥り、政党政治そのものへの不信感を高めることとなってしまった。以後の無党派層の増大は、それを顕著にしめしている。

そうして、小泉総理の「自民党をぶっ壊す」という宣言は、(2)で述べた自民党内の論理に対して向けられるのみならず、自民党政治がもっぱら主導してきた政党政治や議会政治にも向けられることが期待され、議会政治から、首相を中心とする内閣の強化の方向への流れを一気に加速化させたのである。

(4) 国民の直接的政治参加への期待

同時に、90年代の連立政権の時代は、規制緩和、市場開放、財政構造改革などの課題が一層深刻化する中、従来の予定調和的な政策遂行では立ちゆかなくなっており、政策的取捨選択の必要性が高まっていた。こうした政策課題は、いずれも既存政策を行っている官僚や族議員による既得権を奪うこと無しには実現できず、今まで以上にリーダーシップが必要となってきた。そうした中、地方では大規模公共事業など地域の重要課題について住民投票を行うという運動が盛んになされ、従来代表民主主義を通して決められた政策に対して多くの国民が不満を持ち始め、地方自治体の首長選挙で、改革のリーダーと目された人々が台頭し始めた。こうして、住民が直接選ぶことができるという「直接性志向」という時代精神が地方を中心に脚光を浴び、国政についても、その政策判断へ国民が直接関与するという要望が高まるようになってきた。⁵

⁵ 2005年の小泉総理による、郵政民営化か否かという形での国民への直接の問いかけに始まった総選挙は、単一争点選挙ということ自体の問題をはらむとともに、国民投票という直接的手法をとることが代表民主政を危うくするといったといった反対論などがくすぶっていたにもかかわらず、国民の直接的な政治参加への期待や時代精神に適合し、郵政民営化の是非を問う選挙となり、国民の多くがそれに賛成を示すことで、結果的には自民党の大勝利へとつながった。

3. 世界平和研究所の憲法改正草案の内容

上記のような問題認識のもとにおいて、世界平和研究所においては、現行憲法の枠組にとらわれず、日本の統治構造の新しい姿を提唱した。世界平和研究所案において提案した統治システムは、①国民の民意を踏まえた首相選出を可能とすること、②首相のリーダーシップを確立すること、③強い首相を前提として、内閣、国会、裁判所の役割を見直し、現代的な権力分立をとらえ直すことの三つを柱としている。また、その際、常に念頭にあったのは、国民主権の原理であり、世界平和研究所案の特色として、第一章に国民主権の章を新たに設け、その主権の行使方法（第2条）を定め、選挙（第3条）や政党（第4条）、国の説明責任（第5条）を位置づけたのは、その現れである。

（1） 首相の選出方法 ～首相公選制か英国型議院内閣制か～

この点については、民意を首相選択に直結させるという観点からの制度として、首相公選制と議院内閣制の下で衆議院の総選挙を総理大臣選出と直結させる方法（ここでは、「英国型議院内閣制」と呼ぶ）の二つを比較検討した。その結果、英国型議院内閣制を選択し、制度設計を行うこととなった。⁶

首相公選制といった場合には、大統領制的なものから議院内閣制のもとで首相のみ直接公選するといったものまで幅広い制度設計⁷が考えられるが、どのような仕組みを検討するにしろ、議会と首相の選挙を別立てで行えば「分割政府（議会の多数派と首相の属する政党が異なる事態）」の生じる可能性は否定できず、その場合想定される行政の停滞は軽視できない。また、強い首相を創出するという観点からは、米国型の大統領制よりも、英国型の議院内閣制における首相の方が、多数与党の議会を味方にするすることで、強大な権力を持つことが可能である⁸ことを踏まえると、今回の趣旨においては、米国大統領よりも

⁶ 脚注2の「首相公選制を考える懇談会」報告書では、Ⅰ国民が首相指名選挙を直接行う案（首相公選制）、Ⅱ議院内閣制を前提とした首相統治体制案（議院内閣制のもとで、衆議院議員総選挙を首相選挙と直結させる案）、Ⅲ現行憲法の枠内における改革案の三つを提示している。平和研の提言した案は、結果的にはこのうちのⅡ案に類似している。

⁷ 例えば、中曾根康弘案（1962年）は、議会と内閣の間に不信任決議と解散権は存在せず、米国の大統領制に近い制度設計がされている。一方、イスラエルが導入した案では、議会と首相の間に不信任決議と解散権が存在するなど、議院内閣制をベースとした首相公選制となっている。

⁸ この点、我が国では、「大統領制は議院内閣制よりもリーダーシップが発揮できる」という観念が浸透しており、今回の世界平和研究所案における首相機能の強化の内容について、「まるで大統領制である」と批判しているようなものも散見される。しかしながら、与党多数派と大統領が異なる政党に属する「分割政府」がしばしば生じうる米国の大統領制と、首相と政権公約を共有した議会多数派と内閣メンバーが一丸となった英国型の議院内閣制とでは、後者の方が、リーダーシップは発揮しやすくなるであろう。

英国首相の方が制度として望ましいことなどがその理由である。他にも、すでに議院内閣制は日本に定着しており、全く新たな制度に近い首相公選制を導入することによる政治的混乱は現実的でないといった判断もある。

① 総選挙の性格付け

本来、国会議員選挙は、「全国民の代表」を選ぶものであるにもかかわらず、従来は、地域密着型の問題を提示し、地域に貢献してくれる政治家を選ぶといった側面の方が強調されてきた。しかしながら、ここでは、総選挙において、政党に首相候補を明示させることによって、選挙の性格付けを首相の選挙人を選ぶものでもあるという点を明確化した。これには、政党や政治家だけでなく国民の意識改革も必要であることが従来指摘されてきたが、最近になってようやく小選挙区制度の目指している政権交代のための選挙という意義付けが理解されてきており、マニフェスト作成による政権公約型選挙の定着や政権交代を事実上可能とする野党の出現⁹によって、かなり急激に意識変革が出来てきていると考えられる。

また、単独政党では、衆議院での過半数を得られない場合に連立政権を組むこととなるが、そのあり方についても出来る限り国民意思を勘案した首相を選出するという観点から、決選投票についても規定し、決選投票の候補者は上位二名のみと限定することとした。これは、少数政党の党首が首相になるような連立は、国民の多数に支持された首相とはいえない、との考えによる。(つまり、キャスティングボードを握る第三党の党首を首相としての連立合意は禁止するという意味を持つ。)

なお、首相候補を明示するにあたっては、党内での首相候補の選出が透明な手続きで、かつ、民主的な手続きに乗っ取って行われることが要請されることとなろう。このような観点から、政党にはそうした義務を課すことも念頭において、政党の役割を明示的に規定した(世界平和研究所案第2条)。これを踏まえ、政党法(仮称)を作成することも必要であろう。

⁹ 我が国では従来、旧社会党が58年の一度の選挙をのぞいて、衆議院の過半数の候補者を擁立することをしなかったため、そもそも政権を担うという意識がないことが指摘されてきた。しかしながら、小選挙区制が導入された後の選挙では、96年(新進党)、2000年以降(民主党)と、野党あるいは野党連合により政権掌握を可能とする候補者数を擁立することが行われるようになり、少なくとも形の上では政権交代を実現化させる方向に向かっている。

(世界平和研究所案)

第74条 総選挙は、衆議院議員選出と内閣総理大臣推挙のために行われる。

2 政党は、総選挙に際し、内閣総理大臣候補を明示しなければならない。¹⁰

第75条 内閣総理大臣は、衆議院議員の中から衆議院の議決で指名する。この指名は、他のすべての案件に先立って行う。

2 前項の指名にあたって、過半数の得票者がない場合には、投票の再多数を得た者二人につき、更に投票を行い、多数の得票を得た者を指名することとする。

② 選挙制度

こうした政権を選ぶ選挙という観点からすれば、選挙制度のあり方も、多様な意見を国会に反映するという制度よりも、政権構想を絞り込む制度の方が望ましいということになる。前者の観点からは比例代表制が最適であり、後者の観点からは小選挙区制ということになろう。(もともと、ここでも、選挙の意義を国会に多様な国民の意思を反映した代表者を送ることと憲法の通説的見解が説明している結果、いまだに小選挙区制への批判が後をたえない。)

世界平和研究所案では選挙制度の具体策は、現行憲法どおり立法措置に委ねる形をとったため、表面には表れていないが、衆議院の選挙方法としては、政権を選択する(国民の多様な意思を絞り込む)という観点から、現在の小選挙区比例代表並立制ではなく、小選挙区制の一本化を目指すこととした。(世界平和研究所案では、参議院を存続させることとしている結果、多様な意思を反映するという役割は参議院が果たすことを想定しており、衆議院については、政権を担うにあたっての国民意思の絞り込みという役割に徹するという立場に立っている。)

さらに、国民意思を勘案した連立を組む方向を志向するという観点からは、

¹⁰ この案のように英国型選挙を成文化しようとした場合、悩ましい点は、下記のような問題をはらむところであろう。

例えば、首相候補が総選挙で落選した場合、どうするのか(当選したものとみなすといった扱いも一つの解である)。衆議院の議決において、党が明示した候補以外の人に投票した議員の責任は如何なるものか(次回の選挙における政治的責任までであり、法的責任は課せないと考える。実際に、米国の大統領選挙における大統領選挙人も法的責任はない)。決選投票をしても同数の場合どうするか(例えば、「めざせダウニング街10番地」(ジェフリー・アーチャー)という英国の小説にもあるように、英国では最後に国王に決定権があるため、このような場合には国王が決定することとなるであろうが、日本の天皇にはその権限がない。)

英国型の小選挙区一回投票制ではなく、フランスが採用している小選挙区二回投票制¹¹が望ましいと考えている。

③ 首相の任期

首相公選制や大統領制と異なり、議院内閣制下での首相のため、特段任期は定めなかった。

(自民党の総裁任期規定の問題)

むしろ、現行制度との関係で問題となるのは、自民党の総裁の任期である。自民党の規定によれば、衆議院議員の総選挙の時期と無関係に、総裁の任期(三年)が来れば総裁が変わり、結果として首相も変更することとなる。

しかしながら、衆議院選挙を活用して、国民が首相を選出するとしておきながら、自民党の内規によって首相が変わるという現行ルールを維持することは制度の趣旨から望ましくない。したがって、自民党の内規の問題であるが(もちろん他党が政権を担当する場合も含めて)、政権担当中の総裁任期規定は停止すべきであろう。仮に任期規定を存続させ、首相としての任期中であっても、総裁が交代するのであれば、首相の地位については辞職にあたるため、新しい総裁の元での総選挙を経るため、解散を行うことを義務づけることとした。

(首相の辞職)

この点、任期交代以外の事由による首相の辞職という問題も同様に考えられる。国民の信任を得て首相になった以上、本人の都合で勝手に辞職するべきではないという観点から、そもそも辞職の自由は認めないという考え方もあり得る¹²。しかしながら、ここでは首相に理由の制限なく解散権を与えており、解散後に行われる総選挙において新しい首相候補を立てて戦うことによって、辞

¹¹ フランスの選挙制度である小選挙区二回投票制は、小選挙区で当選するために、有効投票の過半数を必要とするものである。一回目の投票でそれを実現した候補者がいなかった場合に、二回目の投票を行うこととなり、二回目の投票に候補者として残るためには、一回目の投票で十数%以上の得票が必要というハードルが設けられ、その上で相対多数を獲得した者が当選となる。この制度を取る結果、有権者は一回目の投票では自己の考えにもっとも近い者に投票し、二回目の投票の際、自分の支持した候補者ではトップになり得ないと判断すれば、次善の候補者に投票をシフトすることが可能となる。また、政党側は一回目の結果を踏まえつつ、連立を模索して二回目の投票に挑むことが可能となるため、現行の日本のような一回式に比して、事前の連立ではなく、一回目投票を見た上での連立となり、より民意が反映しやすい工夫が取られているといえる。

¹² この点、第四共和政下のフランスで議論があったところである。

職することは可能である。(世界平和研究所案第76条第1項、第79条)¹³。

(内閣不信任決議)

次に、内閣不信任決議があった場合、現在は、辞職あるいは解散という選択肢があるが、ここでは、新たな首相選出のためには、必ず衆議院の総選挙を経る必要があるという観点から、そもそも総辞職という選択肢を与えず、自動的に解散することとした。(世界平和研究所案第76条第2項)これについては、例えばドイツで規定する建設的不信任決議¹⁴の導入などによって、後任候補を立てない限り不信任決議を出せないとすることで、安易な不信任決議を防止するという案¹⁵なども考えられる。もっとも、その場合でも、そうして議会によって承認された後任については、辞職や任期による交代と同様に、国民による政権選択の機会を確保するという観点からは、解散総選挙を経る習律を求めることが必要である。しかしながら、辞職や任期終了による交代と比較して、明らかに国会の意思によって、国民が選んだ首相に対して不信任決議を行う以上は、解散総選挙により、国民意思を再度問う必要性はより高いことを踏まえ、本案ではそもそも不信任決議による首相交代という道を定めることなく、解散するしかないこととした。(したがって、議会からすれば、首相に対して不信任決議を突きつけることは、自らの政治生命をかけることになる。)

(世界平和研究所案)

第76条 内閣総理大臣は、衆議院を解散することができる。

2 内閣総理大臣は、衆議院で不信任の決議案が可決され、又は信任決議案が否決されたときは、衆議院を解散しなければならない。

¹³ もっとも、ここでは、条文上、第80条で「内閣総理大臣に事故あるとき、又は内閣総理大臣が欠けたときは、そのあらかじめ指定する国務大臣が内閣総理大臣の職務を行う。」と規定した結果、「内閣総理大臣が欠けたとき」(現行憲法の解釈では死亡、失踪、亡命、辞職(辞職については見解がわれている)を意味するとされる)には、首相の残された任期につき、指定された国務大臣が首相の職務を行うことも可能となってしまう。むしろ、不信任決議による辞職の場合と同様に、自主的な辞職であっても、自動的に解散し、新たな首相候補をたてて総選挙を戦うといった規定を設けるという案もあり得たのではないか、と考えている。

¹⁴ ドイツ憲法

第67条(建設的不信任決議案) 連邦議会は、その議会の過半数をもって連邦総理大臣の後任を選出し、連邦大統領に対して、連邦総理大臣を罷免すべきことを要請することによってのみ、連邦総理大臣に対して不信任を表明することができる。連邦大統領は、その要請に応じて選挙された者を任命しなければならない。

②その動議と選挙とのあいだには、48時間なければならない。

¹⁵ 例えば、脚注2の「首相公選制を考える懇談会」のⅡ案では、議院内閣制を前提とした首相統治体制度案として、世界平和研究所案とかなり近い案を提案しているが、そこでは建設的不信任決議の制度や首相信任決議手続きなどの整備をうたっている。

第79条 衆議院議員総選挙の後に初めて国会の召集があったときは、内閣は総辞職しなければならない。

(2) 首相のリーダーシップの確立

ここでは、議院内閣制を存続させつつ、行政権は内閣ではなく内閣総理大臣に属するものとした。また、国会との関係で、首相を強化するという観点から、首相と国会が対立した場合を念頭において、内閣提出法案についての国民投票付託権を首相に付与するとともに、内閣提出法案についての国会任せとなっている現行の状況が与党主導型の法案調整につながっているという観点から、国会での取り扱いについて発言を述べる権利を新たに定めた。

① 行政権は内閣総理大臣に専属

議院内閣制の本質として、内閣という合議体の理念を追求する観点からは、昨今の首相権限の強化という「首長」型議院内閣制を志向する方向は認めつつも、行政権を内閣総理大臣という個人に帰属させることには否定的な見解も多く、比較法的にも見られない制度である¹⁶。

しかしながら、実質的に首相が国民によって選出されることで、現在よりも、国民との直結性が強められる結果、その民主的正統性が高まること、同時に、国民が政権運用を託したのは首相であることをもって、政権運営の責任と権限を明確に首相に一元化することが望ましいと考えた。特に現在社会の複雑困難な課題に直面する中、統一的、体系的に一貫した迅速な政治が求められてくると、決定主体は少ないほど効果的である。このような観点から、世界平和研究所案では、行政権の主体は内閣から内閣総理大臣に変更し、憲法上の各種規定も内閣総理大臣を主体とし、憲法上内閣を位置づける必要性がなくなった¹⁷。しかしながら、実際の政権運営にあたっては、首相はその国務につき、各大臣を持って分担させることとなるため、国務大臣の職務権限を憲法上明確にするという観点から、憲法上の内閣の性格は変更するも、憲法上位置づけてある。

¹⁶ 脚注2の「首相公選制を考える懇談会」のⅡ案においては、世界平和研究所案と同様に、行政権を内閣総理大臣に独任させる制度設計をしている。

¹⁷ 明治憲法（明治22年）では、55条で「国務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」と定め、国務大臣は規定しているが、国務大臣によって構成されるはずの内閣については何も言及していない。もっとも、明治18年における内閣の創設は憲法制定に向けての準備の一環としてなされており、明治憲法下における内閣官制の存続は最初から予定に入っていた。

(世界平和研究所案)

第6章 内閣総理大臣

第73条 行政権は、内閣総理大臣に属する。

2 内閣総理大臣は、行政権の行使について、国会に対し責任を負う。

② 国民投票付託権の導入

世界平和研究所案では、内閣提出法案が国会で否決された場合を念頭において、直接国民意思を問えるよう、国民投票付託を首相に可能とした。この点も、厳しく批判されてきたのは、そもそも、議院内閣制においては、国会と内閣が対立する場合には、議会を解散するあるいは内閣の不信任決議を行うのが常道だという見解や、間接民主主義（代表民主政）を標榜する我が国の政治体制のもとで、直接民主主義的手法を導入すること自体がそぐわない、といった考えに基づく批判である。

(与党内対立の問題)

しかしながら、我が国の自民政権の下では、長らく政府と与党の二重構造体制がとられており、首相や内閣の意図と与党大物議員の間で意見が食い違い、与党内で合意ができない結果、内閣の意見をそのまま国会に提出しても否決される場合は想定されやすい。また、そうした場合に、与党と野党のままで選挙を行っても、当該問題は解決できない。例えば、小泉内閣の当初において、道路公団改革や郵政の民営化を巡る問題において、こうした与党内対立がしばしば「抵抗勢力との闘い」として話題となっていたのがその典型である。

こうした事態が小泉内閣において顕在化したのは、それまでの政権下においては与党内対立が存在しなかったからではなく、そもそも与党による法案事前審査の過程で与党主導で法案修正が行われ、会期内に法案を可決したい政府としては妥協せざるを得ず、国会における審議過程では表面化しなかったからである。従来指摘されてきた二重権力構造のもとでは、こうした慣行が、首相のリーダーシップを阻害し、責任と権限の不透明さにつながっていた。(同時に、国会の形骸化にもつながっていた。)

このような事態を念頭において、首相のリーダーシップ確立のための手法を明確にするため、内閣提出法案についての国民投票制度を導入し、議会の多数が得られないと見込まれる場合であっても、国民意思を直接反映する形で、内閣提出法案の賛否を問うという仕組みを導入することとした。もともと、十分な審議が国会で行われることなく国民投票に付され首相の人気によって決定

されるといったプレビシット的方向につながることはないよう、国民投票に付すにあたっては、議会の3分の1以上の同意を得ることも定めてある。

(内閣の責任)

類似した仕組みは、例えば、フランスでは、重要法案の成否と内閣の信任をかけた内閣信任決議¹⁸などが存在するが、ここでは内閣の信任そのものをおけることまで法的には定めていない。もっとも国民投票で負けた場合には、当然首相は政治的責任を負うこととなるため、結果として解散総選挙を行うといった事態も考えられよう。

もっとも、今回提唱しているような政権選択としての総選挙によって成立した首相であれば、本来、首相と政策を一致する与党が多数を制している結果、国会で否決されることは想定されないはずである。(すなわち、2005年解散前は、まだ、小泉政権によって選挙に勝ちつつも、小泉首相と政策は異なるという意識(「総論賛成各論反対」)の議員が存在した結果、あのような与党内対立が生じたわけであり、過渡的な問題としてとらえるべきかもしれない。)

(党議拘束と公認問題)

仮に政権として重要視する内閣提出法案を否決するような結果になれば、首相は、当該法案において反対にまわった与党議員を除名して、解散後の総選挙を闘い、自らと政策を共有化できる議員のみに公認を与えればよいだけである。もちろん、こうしたことを行うには、そもそもその問題が、党の存立基盤に取って重要か否かという点の見極めが必要である。党の存立基盤に取って重要であれば、本来党議拘束をかけ、それに反対する議員に公認を与えない、というのは政党の規律保持のために必要な制度である。

(選挙か国民投票か)

一方、党としての政策の中核(野党との対立軸)と離れて、個々人で見解が分かれるような問題¹⁹であれば、党議拘束をかけず、自由投票に任せるといっ

¹⁸ フランス憲法

第49条(内閣の責任)首相は、閣議を経た後、国民議会に対し、そのプログラム又は場合により一般政策宣言について、内閣の責任を賭けるものとする。

②国民議会は、不信任決議案の議決により、内閣の責任を追及するものとする。)以下略)

③首相は、閣議を経た後、一の法案の採決について国民議会に対する内閣の責任を賭けることができる。この場合において、不信任決議案が続く24時間以内に提出され、前項に定める要件により議決されたものでなければ、その法案を可決したものとみなす。

④首相は、元老院に、一般政策宣言の承認を求めることができる。

¹⁹ 例えば、皇室典範、国と地方の関係などがそういう例にあたるのではないだろうかと考

た場合もあろうし、そうした場合には、除名、公認を与えない、といった手段は執るべきではなかろう。このような後者の問題については、解散総選挙を何度行っても、結果は不明である。与野党ともに、個人の意見の集約が困難であり、また、選挙は政権与党を選択する手段であることからすれば、こうした問題を選挙の争点としてたたかうというのは、選挙の意義として不適切である。

そこで、今回の世界平和研究所案では、解散総選挙を経て争点が明確にできないが、国民の判断を問いたいと考える場合に、内閣提出法案について、国民投票を求めることを可能とする仕組みを提案することとした。

(世界平和研究所案)

第84条 内閣総理大臣は、自ら提出した法律案について、国民投票に付託することができる。

2 前項の場合には、それに先だって、両議院において、各々その総議員の三分の一以上の同意を得なければならない。

3 内閣総理大臣は、国民投票の結果を国会に説明する義務を負う。

4 国会は、法律案が国民投票に付された場合には、その結果に従わなければならない。²⁰

5 国民投票に関する事項は、法律で定める。

③ 議事取り扱い発言権

前述した与党による法案の事前審査の問題の背景には、内閣が与党に依存せざるをえない日本独特の国会の仕組みも存在している。日本では、国会の自律権を過度に強調する戦後の行き過ぎた三権分立的発想があり、内閣提出法案であっても、いったん国会に提出されたら、法案審議は国会の専権事項とされ、法案を提出した内閣自体には国会の審議スケジュールに關与する公式の手段は何も与えられていない。その結果、与党依存の国会運営が定着してしまい、さらに、比較的短い会期制と会期内に議決に至らなかった案件は廃案になるという会期不継続の原則により、内閣の側からすれば、限られた短い期間のなかで、大量の法案を無事に通過させることが必須事項とされ、そのための日程調整はすべて国会任せになるとともに、国会審議の内容よりもスケジュール自体が与野党の取引材料となるといった国対政治の弊害にもつながっている。

えている。

²⁰ この点の定め方は、国民投票の有効投票数の過半数によって賛成された場合には、法律として成立するというように明確にした方がよかったかと考えている。

そこで、こうした背景にある国会のあり方の見直し（国会法）も必要であるが、三権分立の要請から内閣提出法案であっても内閣は国会でのスケジュールに関与できないといった議論も生じていることを考え、憲法上、法案提出権を保持する内閣（総理大臣）に、同時に、その取り扱いについての発言の権限を付与することとした。これは、議事日程調整権を有するフランス憲法を参考にしたものである。²¹

（世界平和研究所案）

第71条第2項 また、内閣総理大臣及び国务大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないとにかかわらず、何時でも議案の内容及びその取り扱いについて発言するため、議院に出席することができる。

（注：下線部が現行憲法からの修正点を表す）

（3） 国会機能の見直し

民主政治の実現という観点から、選挙を通じて民意を国政に反映することが大事であるが、議院内閣制のもとでは、この理念の実現方法として二つの方法がある。一つは、国政の中心を議会とみて、議会に民意をできる限り反映してそれを通じて、選挙民の多数派に支持された内閣の形成を実現しようとするものである。もう一つは、国政の中心を内閣にみて、選挙を通じて選挙民の多数派に支持された内閣の形成を実現しようとするものである。

（党主導體質）

我が国においては、従来、前者の考え方（国政の中心を議会とみる立場）が強く、民意に近い国会が、実際に政策を審議立案するための国会機能の強化が主張されてきた。また、政治主導という名のもとに、実際には「党主導」として与党議員による政策への介入が行われ、首相の率いる内閣の判断よりも、党という憲法上に存在しない権力機構によって政治が行われており、その象徴が与党による法案の事前審査制度である。さらに、こうした与党主導の慣行のもと、時には、族議員と行政各部に支えられた各大臣が結託して、首相の方針を覆す方向に向かうこともあった。

²¹ フランス憲法

第48条 両議院の議事日程は、・・・内閣提出の法案又は内閣が承認した議員提出法案の審議を、優先的に、かつ内閣の指定した順序で、内容とするものでなければならない。

(「政」によるコントロールに向けて)

しかしながら、議院内閣制においては、多数与党と内閣が一致するという権力の融合のもとに、政党の主立った有力議員が閣僚として内閣を構成し、行政をコントロールするというのが本来の筋である。橋本政権による行政改革以降、内閣機能の強化を図ってきたわけであるが、内閣の強化は、政策決定を行政各部内にいる「官」から首相中心の内閣たる「政」へと取り戻すことにより、国民による「政」のコントロールを通じて、国民自身が国政をコントロールする方向にもつながるわけである。

(国会の役割)

このように考えた場合、国会の役割は、内閣と一体化した与党においては、その政策を国会審議を通じて実現していくことによって、政権与党として国民の信を問い続けていく場になる。与党事前審査をなくし、内閣の判断で法案提出を可能にする結果として、国会の場において与党から修正動議が出ることも当然想定され、与野党を通じて、国会審議を活発化させることが、国会機能の強化にもつながりうる²²。

その一方で首相機能の強化を図るにあたっては、その濫用を防ぐため、政策内容を監視する仕組みも強くしなければならぬ。その場合、監視する中心的役割を担うのは、与党ではなく野党ということになる。野党は、国会において、与党・内閣を批判し、問題点を指摘し、代替案を提案することによって、与党の政策以外の選択肢を提示していくことが求められる。

したがって、国会の役割として、与党による政府形成機能とあわせて、野党による政府監視・批判機能という観点から整理しなおし、野党の対抗権力を制度化し、強化することを提案している。

(参議院について)

また、現在、参議院の意義が問われている²³が、両議院の機能分担を明らかにするため、衆議院における与党と野党の役割を上述のように明確にする一方で、参議院においては、諮問的機能を重んじるなど、参議院の独自性を強化する方向を提案している。その際、両院制のあり方は、機能とあわせて組織原理

²² もっとも、先に述べたように、我が国の比較的短い会期制と、会期不継続の原則（国会法）が、このような与党事前審査による国会での円滑な処理を不可欠なものとしているという点も踏まえて考えると、こうした点についても同時に見直しが必要である。

²³ シェイエスが、「第2院は、第1院と意見が一致すれば無用であり、一致しなければ有害である」と指摘したことは有名である。

が大きく効いていることを踏まえると、選挙制度においても、できる限り異なる原理に基づいたものを採用することが必要である。

① 国政調査権の強化（少数派調査権の導入）

現行憲法の定める国政調査権²⁴は、国政に関する情報を収集し、調査することで、政府に対する審査・批判を行うにあたって有効な手立てとなりうるものである。これは、議員証言法の罰則等を伴い、司法手続きに似た強制力（証人喚問、書類の提出要求）を備えた権力行使である以上、国会における質問権以上に野党にとっては政府の責任追及の手立てとして有効となりうるはずである。

しかしながら、現行の国政調査権の発動にあたっては、各委員会で適否が定められる（多数決原理による）こととなっている結果、過半数を与党が占めている場合には、与党の賛成無しには発動できないのが実体である。

そこで、野党が政府の責任追及の中心的役割を担うという観点から、国政調査を野党主導で行うことを可能とするため、一定の議員数（総議員の10分の1）²⁵から要求があった場合には調査を義務付ける制度を新たに設けることとした²⁶。

（世界平和研究所案）

第70条 両議院は、各々国政に関する調査を行い、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。この調査は、各々その総議員の十分の一以上の賛成があるときには、行わなければならない。

2 両議院は、前項の調査を行った場合には、その結果の記録を保持し、

²⁴ 国政調査権については、その性格を巡り、現行憲法上、憲法第41条の「国権の最高機関」性を根拠として議院の独立した権能とする説（独立権能説）と、むしろその「立法機関」性に重きを置き、立法作用を補助する権能とする説（補助的権能説）の争いがあり、後者が多数説である。ここでは、議会の本来的機能を政府に対する統制にあるとみているため、統制に当たっての手段としての情報収集の不可欠性をもって、国政調査権はそれ自体を両議院の独立した権能と位置づける立場にたっている。

²⁵ ここでの数は、平成9年に衆議院規則に導入された予備的調査権（規則56条の2、56条の3）の40人以上という数字を参考にしつつ、定めたもの。現行の予備的調査権は、国政調査権ではないが、少数派による調査を認めるために導入されたもの。

²⁶ この制度はドイツ憲法の例を参考にしている。

ドイツ憲法第44条 連邦議会は、公開の議事において必要な証拠を取り調べる調査委員会を設置する権利を有し、議員の4分の1の申し立てがあるときは、これを設置する義務を負う。公開はこれを禁止することができる。

特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表しなければならない。

② 参議院の選挙方法及び権限の見直し

現在の二院制が、参議院衆議院ともに小選挙区・選挙区選出制度と比例代表制度とを組み合わせ、似通った選挙方法を採用し、参議院選挙も直接選挙によって選出されている結果、衆議院の総選挙の間に3年ごとに行われる参議院選挙が、民意の最新の動向を示すものとして、常に内閣の運命を脅かしている。実際に参議院の選挙結果が、首相交代に結びつくことも生じており、首相の任期を短命化する要因の一つとなっている。

また、参議院が法案を否決した場合、衆議院が再可決するためには3分の2以上の多数による決議が必要となるため、衆議院で過半数を持っていても3分の2に満たない場合には、参議院で過半数となるような連立を組む必要性が生じており、これも、また、衆議院選挙において示された民意と異なる政権を成立させる要因となっている。

そこで、まず参議院の選挙のあり方を直接選挙ではなく、間接選挙とすることによって、民意との直結性における衆議院との違いを明確にすることを念頭においた（もっとも法案上は、衆議院について直接選挙を定めるにとどめ、選挙方法は法律事項という立場から、参議院の選挙方法については何ら定めていない）。その上で、首相とその政策を選択するという国民意思の表明と切り離すために、再可決要件の緩和、首相選出権の廃止を行った。

その上で、間接選挙など（地域における推薦等）も検討しつつ、政党色を薄めた議員を念頭において、裁判所や内閣の委員などの任命における同意権など人事権的なものを参議院の新たな役割として提唱している。

（世界平和研究所案）

第五十四条 選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。ただし、衆議院議員は、国民が直接選挙しなければならない。

第六十六条 略

2 衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、衆議院で再び可決したときは、法律となる。

3 (以下略)

第六十九条 法律で定める重要な公務員の任命については、参議院の同意を得なければならない。

第七十二条 参議院に、罷免の訴追を受けた裁判官を裁判するため、参議院議員で構成される訴追委員会を置く。

2 衆議院に、前項の訴追のため、衆議院議員で構成される訴追委員会を置く。

3 略

(4) 違憲立法審査権

有事法制やイラク特措法等、昨今の様々な内外情勢の変化のもとでの新規立法に際しては、国会においても憲法論議が活性化しているが、我が国では抽象的審査権を有しない裁判所²⁷の見解を求めることができず、最も大きな論点である9条論や日米同盟などの議論において、実際の憲法論を左右しているのが内閣法制局となっている。

しかしながら、国民の支持を背景とした首相機能の強化を図るには、その施政を「法の支配」の下に統治するために、最後の砦としての憲法判断の持つ意義はますます重要となってくる。我が国でも、憲法保障の観点から抽象的な違憲審査の必要性が高まってきているが、それを担うのは、やはり裁判官の独立を保障され、政治的に公平中立な裁判所の役割であると考え、独立した憲法裁判所を新たに設けることとした。

ここでは、現行の具体的違憲審査権（事件性を要件とする）を超えて、抽象的違憲審査権をも具備した憲法裁判所の創設を提案している。その結果、司法権のが意味する「具体的な争訟について、法を適用し、宣言することによって、これを裁定する国家作用」を超えることとなるため、司法権を超えた憲法裁判所となり、三権分立の関係にも影響を与えている。（章名も司法権から裁判所という機関の名称に変更している。）

また、憲法裁判所は、抽象的違憲審査権を有するとともに、従来の最高裁及び下級審が行ってきた具体的違憲審査権についても憲法判断としての終審裁

²⁷違憲審査制度には、国民の権利保障を目的とし、具体的な訴訟事件を前提として付随的な違憲審査を行う米国型の具体的審査制度と、憲法保障を目的とし、法令の憲法適合性自体を審査する欧州型の抽象的審査制度があるとされるが、我が国の違憲審査制は、そのうち前者に属するものと解されてきている。

判所として機能させることとし、憲法判断に関する限り、司法権においても頂点に位置づけた。

これらの点について指摘される最大の問題は、具体的事件の解決を超えて、国民の代表者によって構成される国会が定めた法律を、裁判所が違憲と判断する正統性の根拠を何に求めるか、という点にある。すなわち、民主主義の観点から疑問視するものである。本論点は、民主主義といっても、我が国は多数派民主政（多数決で決めれば何でもできる）ではなく、立憲民主政（国民の権利自由を保障するという目的のもとに、権力分立と国民自治の原理が保障されているのであり、多数決で決めれば何でもできるわけではない）に立っているということを確認したうえで、民主的な政治過程と司法審査制度の関係をどう捉えるか、という問題であろう。

ここでは、違憲審査権を有する裁判官の選任における政治性の問題²⁸と、そうした裁判官の正統性の問題の双方があると思われる。世界平和研究所案では、まずは選任に国会も介在（国会と内閣で半数ずつ）させることで、選任の政治性を確保するとともに、究極的には、違憲判断された立法をそれでも合法化したいときは、最後の憲法改正権は、国民の手のもとに残されているという点に民主的正統性の説明ができるのではないかと²⁹と考えている。こうした観点から、世界平和研究所案においては、憲法改正権の国民投票は、たとえ国会議員の3分の2以上が賛成したとしても、なおかつ必須事項とし、主権者たる国民の憲法制定権力の重要性を特に重視することとし、他の多くの憲法改正案と異なるところである。

²⁸ もっとも、樋口陽一教授は、憲法裁判の権威であるルイ・フォボラー教授が違憲審査を行う裁判官に必要なのは選任の政治性であると発言したのに対し、それに加え、当該裁判官となるコモン・ロイヤーや法学教授の伝統的な権威に対する国民の信頼というものも必要であるという見解を示したとしている。（樋口陽一「憲法と国家」p 158-161）

²⁹ 米国では、星条旗焼き捨て事件において、最高裁が、意見・思想の表明手段として星条旗に火をつけた行為を罰するために州法を適用することを違憲とした（1989年6月）のに対し、政治部門は、違憲とされた州法と同じ内容の連邦法律を作るとともに、法律が違憲とされる可能性を封じるために、憲法そのものに、国旗侮辱罪の処罰は憲法に反しないという趣旨の条文を入れようとした。もっとも、上院において過半数の賛成を得た者の、改正に必要な3分の2以上には届かず、不成立となった（1989年6月）。

一方、フランスでは、1993年に庇護請求権の行使にとって制限的なルールを定めた法律を憲法院が違憲としたとき、政治部門の多数は、法律を憲法に合うように改めるのではなく、あえて憲法を改正して対抗した。（同上、p 164-165, 169-170より抜粋。）

(世界平和研究所案)

第7章 裁判所

第九十一条 憲法裁判所は、一切の条約、法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である。

第九十二条 憲法裁判所は、次の事項を管轄する。

一 条約、法律、命令、規則又は処分について、内閣又はいずれかの議員の総議員の三分の一以上の申し立てがあった場合に、法律の定めるところにより、憲法に適合するかしないかを審判すること。

二 具体的訴訟事件で、最高裁判所又は下級裁判所が求める事項について、法律の定めるところにより、憲法に適合するかしないかを審判すること

三 具体的訴訟事件の当事者が最高裁判所の憲法判断に異議がある場合に、法律の定めるところにより、その異議の申し立てについて、審判すること。

第九十三条 憲法裁判所が、条約、法律、命令、規則又は処分について、憲法に適合しないと決定した場合には、その決定は、それ以降、国及び地方公共団体を拘束する。

4. 現行憲法のもとでの議院内閣制

上記が世界平和研究所案の主な内容であるが、世界平和研究所案が目指した議院内閣制は、主権者たる国民意思を、現代政治に生かすために、国会に代表者を送りこむだけでなく、その代表者を通じて、実際の政権選択につなげるというものである。すなわち、国民意思を国政に直結するためには、どのような議院内閣制が望ましいか、国民の国政参加の道を広げるためには、どのような制度が必要か、という点に主眼がある。

そこで、次に、世界平和研究所案において目指した方向を憲法を改正することなく、現行憲法上目指すことが可能かどうか、実際に、小泉政権による政権運用ではそうした方向性が達成されたのか否かについて、検討してみることとする。

ここではまず、従来の55年体制下と小泉政権下での議院内閣制の運用の方法の違いを明確にするため、媒介民主政と直接民主政の区別が有用であると考え、最初にその二つの区別について説明する。

(1) 媒介民主政と直接民主政

現代の複雑な諸問題に対応するには、人々が政治に期待する役割は当然多様

化してきている。そうした中で、多数の政策の選択肢が生じうるが、現実的に政権が選択できる政策内容は一つにならざるを得ない。そうした中で、民主主義の論理からすれば、選択される政策内容が国民の多数派によって支持されることが望ましい。フランスの憲法・政治学者であるM. デヴェルジェは、こうした政策内容の作成・選択において国民がいかなる役割を果たすかについて着目して、統治機構のあり方を二つに区別している。一つは、国民が選挙を通じて政策内容とその実施主体を事実上直接に決定する方式である（直接民主政）。もう一つは、国民による選挙はあくまで国会における代表者を選択する点にあり、政策内容と実施主体を選ぶことについては、当該代表者に委ねる方式である（媒介民主政）³⁰。

統治機構のあり方を民主政の観点から類型化するとすれば、このように、権力分立のあり方よりも、国民意思の政策決定に結実していくプロセスあるいはそのメカニズムに焦点を置くことになる。これは、制度面における直接制か間接制（代表制）かという区別とは異なっている。

例えば、世界平和研究所案が目指した議院内閣制は、国民は選挙を通じて、事実上直接的に首相及びその政策を選出しており、ゆえに直接民主政に属することになる。また、アメリカの大統領制においても、国民が大統領選挙を通じて、事実上直接的に大統領及びその政策を選出しているから、直接民主政に属するとされる。

一方、従来の日本の議院内閣制³¹は、衆議院議員選挙において、国民が直接的に首相を選出したり、その政策選択を行ったりしていたとはいえ、選挙の後に国会において国民の代表者が代わって行うというのが実態であり、媒介民主政に属することになる。

（2） 現行憲法の議院内閣制

① 媒介民主政？

我が国では、従来、国民の多様な意思を代表する代表者を国会に送り、国会における議論を通して、国民の多数が望むと考えられる政策決定をすること

³⁰ なお、デヴェルジェは、媒介民主政の典型とされる第四共和制のもとで、民意と離れた内閣が続くことを問題視し、その問題を解消するにはどうしたらよいかという観点から、政党制や選挙制度を分析して、こうした分類を行っている。

³¹ ここでは、小泉政権になるまでの55年体制の下での自民政権を指すこととする。

(媒介民主政)が憲法の定める代表民主制あるいは議院内閣制のあり方ととらえられてきていた。そうした中で、国民が自ら首相やその政策を選びたい(直接民主政)とすれば、首相公選制、あるいは大統領制の導入につながる、といった枠組みでとらえられ、議院内閣制の中での運用の問題として考えられることは少なかった。

それは、おそらく、我が国にとって、日本国憲法下での議院内閣制の運用がながらく、55年体制の元で続けられてきた結果、自民党の政治運用システム＝議院内閣制といった幻想にとらわれてきたこと、さらに、憲法論における統治機構の説明が、憲法上の機構の説明を中心としてきた結果、上記のような民主政の観点からの類型化論を通じて議院内閣制の様々なあり方を検討するというよりは、大統領制か議院内閣制か、あるいは議会統治制かといった制度論としての説明に終始しがちであったことにもよると考えられる³²。

② 憲法論が教えてきたこと

(直接民主制と間接民主制)

憲法論では、まずは、民主主義の制度として、直接民主制と間接民主制(代表民主制)の区別があり、我が国の憲法は、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」(前文)するとし、統治制度として代表民主制を採用しているとされ、憲法の定める直接民主制的なものとしては、例外的に、憲法改正の国民投票(96条)と、地方自治特別法の住民投票(95条)があると説明される。したがって、我が国の憲法は間接民主主義を原則としているというのが基本的な説明である。

(半直接民主制と代表民主制)

また、現代型憲法としては、間接民主制を取ることを前提としつつも、国民自らも行為する存在として直接に立法に介入する機会(イニシアティブやレファレンダム)を確保するものが増えてきており、それらを称して「半直接民主制」と呼んだりしている。これは、フランスやドイツ等の大陸諸国において一

³² 高橋和之教授は、「国民内閣制の理念と運用(1994年、有斐閣)」の中で、「日本国憲法が採用した統治機構は、後述のように、一般には議院内閣制(以下議院制とよぶ)であるとされているが、戦後の憲法学は、この議院制について、政権交代の重要性が感じ取られるようなイメージを提供するのに失敗したのではなからうか。もしそうだとすれば、戦後の憲法学は、それが提供してきた議院制についての不適切なイメージが国民がこの制度を理解し運用するに際しての枠組みとなったかぎりにおいて、政権交代の不存在、真の民主性の不存在に対して一半の責任を負っているといわざるをえない。」とし、従来の権力分立論からの分類論に問題があったとし、「民主政論からの分類がより重要であることを明らかにし、現代の議院制のあるべき姿を提示してみたい。」としている。

次大戦後に導入されているのに対して、日本の憲法は、それらの制度を例外的にしか定めていないことを持って、「半直接民主制」とは分類されずに、「代表民主制」（半代表政）と類型化される³³。

この点に関連して我が国でよく問題となるのが、立法により法律レファレンダムを導入できるかという論点であるが、有力な学説は、諮問的レファレンダムである限り、導入可能としている。実際に、我が国と同様に「代表民主制」と分類されるベルギーやイギリスでも、諮問的なレファレンダムが実施されている。

このように、ここでは、立法作用という手続において、国民が直接に行使するというイメージを持つか否か、という観点からの分類が行われているのであるが、民主政治の実現という観点から、国政の決定において、国民がどのような役割を果たすかといった点については、日本国憲法のもとで、何ができるかについては何ら説明はしていない。つまり、議院内閣制といっても、そのメカニズムをどう理解するかについてコンセンサスが存在するわけでもないし、また、どのような運行がなされるべきかについて見解が一致しているわけでもない。

（憲法学会の支配的見解）

こうした状況において、従来から、現行憲法の採用する議院内閣制のもとでも、イギリス型の直接民主政を実行することを憲法は妨げるものではないとされ、政治学者は自民党の慣行を変えることによって、その実現を図ることを主張してきた。

それに対し、憲法学者の支配的見解は、媒介民主政こそ民主政治のあるべき姿と捕え、民主政治の中心を国会におく見方に縛られてきた結果、そうした直接民主政を提案するといったことはほとんど行われてこなかった。それは、日本国憲法が国会を国権の最高機関と規定していることから、国会が国民を代表して政治の方向性を決定し、その内容を内閣が執行するという姿を憲法が予定していると考えてきたためである。それがうまく機能していないとすれば、問題は、国会が国民の意思を忠実に反映できないでいること、伝統的な官僚優位の構造を克服できないでいることから来ていると原因を捉え、日本政治の課題は、行政権に対する国会の強化であると憲法学会の支配的見解は分析してきた。

³³ もっとも、直接民主制的な制度を排除しているベルギーを半代表政の典型とすれば、日本の憲法を同じ類型にすること事態を疑問視する見解もある。

③ 「国民内閣制」論

それに対して、行政が中心となっている現実政治においては、民主主義の要請として、国民意思を国会に反映するだけでなく、内閣にまで反映させることの必要性をうったえ、それを可能とするための運用形態を「国民内閣制」という名の下に提唱した³⁴のが、憲法学者である高橋和之教授である。この見解では、遂行される政治プログラムの選択は国会における代表者が行うのではなく、国民自らが行う方が民主主義の観点から望ましいとし、政治の中心を国会ではなく、内閣に見ている。そして、その結果として、国会に期待する役割についても、次のように考える。

「国会の役割は、国民の意思を反映しつつ、討論を行い、多数派の支持しうる政策体系を形成・選択し、その実施担当者を選出することである。この機能の遂行には、選択すべき政策体系についての見解の対立が不可欠である。その対立と討論の中から多数の支持を獲得した政策体系を提示・主張し、多数派形成を主導した者が内閣を構成する。ゆえに、国会においては、多数派と少数派、すなわち、与党と野党の分化が不可避である。そして、与党は内閣を支え、選択した政策の実現を推進するのに対し、野党は、与党・内閣を批判し、内閣の政策の問題点を指摘し、代替政策を提示して、コントロール機能を果たすのである。」³⁵

(代表者の役割)

こうして、国民が事実上、首相とその政策体系を選ぶということになると、代表者（衆議院議員）の役割は、国民の意思を伝達するにすぎず、日本国憲法のいう「代表者」概念に³⁶反するのではないか、という反論が提示しうる。しかしながら、高橋教授によれば、

「代表民主政とは、国民は代表者を選ぶだけで、後は代表者に委ねるという政治のあり方を意味するわけではない、それは、国民が代表者を手段として、政治を行うというあり方を意味する。それは、国民が、

³⁴ 高橋和之「国民内閣制の理念と運用」（有斐閣、1994年）

³⁵ 高橋和之「現代立憲主義の制度構想」（有斐閣、2006年）p 97

³⁶ 憲法のいう「全国民の代表」の概念については、一般意志の代表であって、特定の選挙人によって拘束されてはいけないという意味で「命令的委任の禁止」の意味を持つとされる。したがって、代表者は選挙人によって法的には拘束されていないが、次の選挙によって選挙民の意思が反映されうるという程度に選挙民の意思に拘束されており、そうした立場を称して「半代表」ともいう。

国会を中心にメディアを介して全国民規模に拡大した公共空間において討論を展開し、選挙ごとに暫定的な政策選択を行うという永続的なプロセスなのである。代表者の役割は、この討論過程を先導し、可能な政策体系を提示し、国民の多数派形成を助け、国民が暫定的に選択した政策体系を実施し、あるいは、それを批判して代替政策を提示し、討論過程をさらに展開することにある。」³⁷

(解散権の意義)

次に、内閣による衆議院解散権について、内閣不信任権を有する議会と解散権を有する内閣の均衡原理³⁸として捉えるだけでなく、国民との関係における意味を提示し、無制限の解散権が望ましいとする。

「国民との関係では、・・・内閣に自由な解散権があれば、内閣は国民が自己の政策を支持していると判断する限り、いつでも解散を行うことができる。正規の不信任決議がなくとも、内閣が重要と考える法律あるいは予算が否決された場合には、それを不信任決議とみなして解散し、国民の判断を仰ぐことができるのである。ということは、議会としては内閣よりも自分たちの方が国民に支持されていると判断しうる場合でなければ、うかつに内閣の重要法案に反対することはできず、内閣も議会も常に国民の支持がどちらにあるかに絶えず注意していることが必要となる。ゆえに、国民意思に基づく政治を実現するには、内閣に自由な解散権を承認した方がよいということになる。」³⁹

(参議院と内閣の関係)

さらに、参議院との関係においては、参議院は重要法案を否決するという方法で内閣を不信任するのと同様の手段を持っているにもかかわらず、内閣が参議院を解散することができないという現状を前提としたうえで、

「現行憲法を前提に問題を考えるなら、参議院からは政党色を払拭する制度の組み立てを図ると同時に、参議院が重要法案を否決したとき、内閣は衆議院の解散により国民の判断を仰ぎ、内閣支持派が勝つ

³⁷ 脚注35 p101~2

³⁸ もっとも、議院内閣制の本質としては、内閣が議会に責任を負う点をあげる責任本質説と、議会と内閣が不信任権と解散権により均衡を形成する点をあげる均衡本質説の争いがあり、均衡本質説によれば、解散権は無制限であることがよいとされ、責任本質説では、解散権の制限の有無は重要でないと言われる。

³⁹ 脚注35 p99

た場合には参議院はその結果を尊重するといった慣行を確立するか、あるいは、そのような選挙で3分の2を獲得することも必ずしも困難ではない選挙制度を導入するとかの方策を法律レベルで考える必要がある。」⁴⁰

とし、小泉総理による郵政解散を予測するかのような議論を行っている。

(3) 小泉総理の登場による自民党の政治運用の変化

このように、憲法学者である高橋教授が「国民内閣制」という議院内閣制の運用のあり方を提唱したことは、これまで日本では統治制度について憲法上議論されることが少なかった中で、注目すべきことである⁴¹。しかしながら、いかにこうした提唱がなされても、実際に政治運用を変更するには、自民党自らが変わることに、あるいは、政権交代を行いうる野党の出現により、自民党以外の政党によるそうした政治運用が図られること、さらには、そうした方向性を主導する国民意識の変化が必要であった。1994年の選挙制度の改変による小選挙区制度の導入は、こうした首相と政権を国民が選択する方向を企図したものであったにもかかわらず、実際に政権選択という意識変革は行われず、また、小選挙区制度の趣旨そのものも理解されないまま、多様な意見を国会に送るといった観点から根強い小選挙区制反対論も続いていた。

そうした状況を一変したのが、国民意思とかけ離れた内閣の度重なる成立による媒介民主政の問題点の露呈を背景として、強い国民の期待を背負って登場した小泉内閣の成立であり、議院内閣制の元での直接民主政的運用が一举に進められた⁴²。

⁴⁰ 脚注35 p100～101

⁴¹ 1956年に設置された憲法調査会に、中曽根会長が首相公選制を提案したとき、この視点からデヴェルジェ的民主政論を感じ取って、敏感に反応した論者もいる（宮澤俊義教授「フランスにおける大統領制の効用」（『憲法と政治制度（1968年）』所収）、芦部信喜教授「首相公選論」（『憲法と議会政（1971年）』所収）が、その視点は継続的なものとならなかった。これを再度問題提起しているのが、高橋和之教授であり、高橋教授もまた、中曽根会長の首相公選論が提起した問題点を「直接民主政」の視点から再検討する必要性を提唱している。（脚注34 p405－406）

⁴² 山口二郎「ブレア時代のイギリス」（2005年）のあとがきに次のようなコメントがある。

「2001年から一年間、当時首相公選制を唱えていた小泉首相の私的諮問機関として「首相公選制を考える懇談会」が設置され、佐々木毅東京大学総長（当時）の座長のもと、私も委員を嘱託された。私自身は、首相公選制よりも議院内閣制をイギリス型の運用に近づけることの方がはるかに容易であり、有効でもあると考えていたため、ある時の会議で小泉首相にこのようなことを言った。首相公選などと大掛かりな制度改革をしなくても、首相のリーダーシップを確立することは簡単だ。小泉首相が明確な改革ビジョンを立て、衆

小泉首相は、派閥にとらわれない閣僚人事や「一内閣一閣僚」の原則をとり、自らのもとに内閣の総力を結集する体制を作り出すこととし、従来型の実力者は党にいて、内閣の手足を縛り続けるという二重権力構造の打破を目指した。その際、国民世論の圧倒的支持を自らの政権基盤とする手法を用いることによって、自民党派閥均衡型政治手法からの脱却を図ることを可能とした。その結果、長年、政治主導という掛け声の下、実際には「党主導」として、憲法上の責任も権限もないはずの自民党が、政策決定を行うという体制から、国民の意思を反映して選ばれた首相の元での政治運用を行うという、本来の政治主導の方向へと向かうことによって、現行憲法の枠内で、国民意思と直結した首相の政権運用が開始された。

さらに、2006年の小泉総理の郵政民営化を争点とした解散・総選挙は、まさに、首相選出と政策選出を争点として選挙そのものが行われただけでなく、選挙の際の党候補の公認において、首相の政策と一致するか否かを判断基準とすることで、政策と権力が表裏一体であることを国民に痛烈に意識させることとなり、現行の議院内閣制の下で、国民意思を反映した政権選出ができるという直接民主政的手法が達成可能であることを裏打ちした。

5. 小泉政権の政治運用と世界平和研究所案の類似点と相違点

(1) 国民による首相選出

上記で述べてきたように、世界平和研究所案が主張してきた国民自らの選出による首相とその政策の決定、という観点においては、小泉政権は、その成立以来、常に、小泉首相を前面にたて選挙を戦い、その勝利をおさめてきた。この点、世界平和研究所案が、衆議院選挙の位置づけを、首相選出の選挙と位置づけようとした方向性と一致するものであり、憲法改正をするまでもなく、選挙制度（小選挙区制）や、政党のあり方を変更すれば、現行憲法の下でも行えることが明確になったといえよう。

もともと、逆に言えば、自民党のやり方によっては、元通りに戻ることも可能⁴³なわけであり、こうした首相公選的議院内閣制の運用を定着させるために

議院を解散し、小泉ビジョンに賛同する政治家のみに自民党総裁として公認証を渡せばよい。それで選挙を勝てれば、政府与党一体となって、小泉ビジョンを実現することができるはずだ。」

⁴³ 明治憲法下においては、明文上は、國務各大臣はそれぞれが独立に天皇に対して責任を

は、今後も逆戻りしないための努力が必要であろう。その一つとして、やはり、自民党総裁の任期規定の問題がある。今回2006年の任期終了に伴う小泉首相の引退、その後の自民党総裁選による安倍総裁、そして安倍首相の選出ということが行われているが、その結果、首相のポストが国民の信託によるか否か不明確な状態が誕生してしまっている。もっとも、総裁選途中において、常に国民支持率が調査され、国民の支持が圧倒的に高かった安倍首相が誕生したことで、従来問題視されていたような国民意思との齟齬が顕在化していないのは確かである。しかしながら、選挙という過程を経て抽出された国民意思と、単なる調査結果とを同一視するのは危険であるし、国民の支持を受けたとすることだけの正統性がない。

現行憲法の下では、衆議院選挙の間に行われる参議院選挙が、その首相への信任選挙の意味合いを持っているという意見もある。しかしながら、参議院選挙で与党が負けた場合、その与党（あるいは連立与党）内で首相の地位を交代しているだけであって、実際に選挙に野党が勝ったとしても、野党の党首に首相の地位がうつるわけではない。従来の自民党政権を考えれば、参議院選挙での敗北の責任をとって、そのときの首相が代わり、その首相が敗北したと考えられる政策の撤回は行われたが、その後に変った首相とその政策が支持されたという根拠は存在しない。

したがって、やはり、現行憲法の下でも、世界平和研究所案において主張したように、首相が総選挙と無関係に交代した場合には、やはり、早期に解散総選挙を行い、新しく誕生した首相の信任を問うべきであろう⁴⁴。そうすることによって、国民に政権選択の機会を与えることが可能になるとともに、新たな首相の民主的正統性を高めることで、与党内での首相のリーダーシップの確保につながるわけである。

(2) 首相の解散権

世界平和研究所案では、首相が常に国民意思を基盤とすることができるよう

負うのみであったにもかかわらず、運用上は内閣が総理大臣を中心に合議体を成し、天皇に対してのみならず、議会に対して責任を負う慣行が、「護憲運動」の中で形成され、大正デモクラシーのもと、「議院内閣」「政党内閣」が憲法的習律として確立した。学説上は、あくまで明文に忠実に天皇主権を忠実に捉えようとする君権学派（上杉慎吉）と議会政治の慣行を基礎に二元型議院内閣制を主張する民権学派（美濃部達吉）の対立があったが、軍国主義化の中で、民権学派弾圧によって、こうした憲法習律より後戻りさせられたことを忘れてはならない。

⁴⁴同趣旨のものとして、田中明彦「総裁選の後は、総選挙だ」（論座2006年10月号）

に、首相に制限のない解散権を与えている。

現行憲法の下でも、実務上解散権は制限がないとされ、実際に、小泉首相による郵政解散は、郵政民営化法案が参議院で否決されたことを契機に行われた。この点、参議院が否決された場合に両院協議会を開かずに衆議院を解散したことに対して批判する声もあった。従来的な国会による審議を中心とする立場からであれば、両院協議会による国会での自律的解決を求めるべきであるという意見は生じやすい。

しかしながら、世界平和研究所案が主張している国民意思の国政への反映という立場からすれば、衆議院で可決されたにもかかわらず、参議院の否決という事態が生じ、かつそのままでは衆議院で再可決される見込みが立たない以上、衆議院を解散し、国民の信託を受けるということが推奨されるべきである。

世界平和研究所案では、そもそも、このような法案審議における参議院の権力を抑制しており、参議院で否決されても、衆議院で過半数による再可決がされれば法制化するという案を提案しているが、その背景には、直接選挙により国民意思を反映した衆議院の優越を現行憲法より高めるべきという考えがある。すなわち、そもそも参議院は、首相が重要政策として認識している法案を拒否する権限は持つべきではないと考えている。一方、現行憲法は参議院にはそうした法案否決の権限があり、かつ、その参議院を解散する手だてがない以上、首相としては、国民意思に直結した衆議院を解散するという手段に訴えるしかないということになる。

とはいえ、郵政解散に伴うその後の総選挙のあり方については、世界平和研究所案の立場からも、問題提起ができる。それは、郵政民営化の賛否という単一争点によって、選挙という政権選択の手段を使ったことである。実際に政権公約として郵政民営化を含む全体の政権構想について、小泉政権への信託を問う選挙としてたたかわれたのであればともかく、小泉首相は、郵政民営化のみが争点かのような主張を行った。

また、自民党公認の判断として、郵政民営化の賛成か反対かということが問われ、反対の議員を除名し、賛成の候補を「刺客」として送ったことについても、いろいろと批判がある。この点も、小泉首相の政権公約に賛成か否かを公認基準としていたのであれば、小泉政権に賛成である新たな自民党候補を各選挙区に送りこむことは必要であったろう⁴⁵。小選挙区制度の趣旨からすれば、

⁴⁵ この点、反対者を党内に置いたうえで懲罰的な措置をするにとどめるべきであり、除名

国民は小泉政権を信任するか否かを問われているのであり、小泉政権に反対の除名された元自民党員と、別の政権公約を掲げている野党の候補しかいない選挙区を作り出すことは、当該選挙区の国民に対して、無責任である。しかしながら、ここでも、除名の基準として郵政民営化への反対が単一基準とされたことの問題は指摘される。

(3) 国民投票

上記の郵政を単一争点とする選挙の際には、そもそも郵政民営化を行うべきか否かについて国民の意思を聞くこと（国民投票）自体を問題視する見解もあった。これは、前述したように、現行憲法が間接民主主義を前提としているという理解から、国民意思を問うのは、選挙という機会に限り、あとは、国民に選ばれた代表者によって、国政の選択は行われるべきであると考えられる立場である。

世界平和研究所案では、今回の郵政民営化法案についてのように議会と首相の意見が異なる場合には、国民意思を問うにしても、選挙という手法ではなく、まさに国民投票を行い、それによって決定するという手法を提案している。また、現行憲法でも、投票結果に立法府たる議会が拘束されないのであれば、諮問的に国民投票を行うことは合憲という見解が強くなっている。議会中心主義の本家であるイギリスですら、EC残留の是非につき、かなり慎重な方法⁴⁶ではあるが、国民投票を行っている（1975年6月）ことからすれば、我が国の憲法の下でも、国民投票法といった立法がなされれば、諮問的な国民投票はできると考える⁴⁷。（もっとも、世界平和研究所案の提案する国民投票は、諮問的でなく、拘束的なものであるため、憲法改正が必要である。）

(4) 首相のリーダーシップ

世界平和研究所案と現行憲法の大きな違いは、行政権の所属を世界平和研究所案においては、首相個人に変更した点にあらう。首相のリーダーシップを

したり、対立候補を出すこと自体を批判する声もある。しかしながら、首相と政策を選ぶ選挙といいながら、首相と政策を一致しない候補しかいない選挙区をつくることのほうが問題である。

⁴⁶ 1975年にECの一員としてとどまるか否かにつき国民投票を実施する際、下院議員への命令委任とならないよう考慮して、投票結果の集計を下院の選挙区割よりも広く取るといった方法によって、国民投票を行っている。

⁴⁷ 実際に、現在議論されている国民投票法案においても、民主党案は、憲法改正以外の国政の重要課題についても国民投票を行う手続き（国会発議による諮問的なもの）と一緒に定めることを提案している。これは、現行憲法の元で国民投票を行うことが合憲であるという前提に立っている。

確保するためには、現在行われているような首相機能、官邸機能の強化といった方法が事実上は、どちらの制度であってもまずは重要である。その上で、決定権と責任の所在をどれだけ明確にするか、という観点からの違いが大きい。世界平和研究所案における考え方は、首相を国民が直接選択するという点に首相の権力の正統性を求めていることから、そうした正統性のある首相にこそ、強大な権力を与えることが容認されるべき、という考えによって、行政権は首相に専属するという独任制を提案している。また、迅速な決定と結果責任の所在の明確化という観点からも、従来型の合議制による全員一致原則を取ることににより、合成の誤謬が生じるよりも、首相個人に専属化することが望ましいと考えている。

この点は、独裁につながるといった批判も受けうるところであるが、閣議による全会一致制を取っているということによって、首相に選任された各閣僚がどれだけ、実際に首相の政策をチェックできているのか、という点をあわせて考えた場合、合議体だという理由により内閣内において独裁のおそれが封じられていると考えるよりも、内閣の外に、首相の政策を監視する体制を明確につくった方が、独裁の危険性は防止できると考えるものである。

(5) 首相に対する監視機能の強化

世界平和研究所案と、小泉政権の政権運用の大きな違いは、強大な権力を有する首相に対する歯止めの有無である。権力を集中させるには、同時にその権力に対する監視機能の強化も図ることが重要であり、世界平和研究所案はその点を強調している。

(国会による監視—少数派調査権)

世界平和研究所案では、首相とその政策を遂行する与党内閣に対して、政策の是非を検討するために、国政調査権を野党主導で行えるよう、少数派調査権を導入している。国会による監視機能として国政調査権は有用であるが、現行の制度は事実上、委員会主導で行われ、その決定は多数決方式とされる結果、野党は与党の同意がないと発動できなくなっている。これでは、首相に対するチェック機能が働いているとはいえないであろう。

(国民による監視—国政に関する説明責任)

また、国政に関する国民への情報公開は、首相の政策について主権者たる国民が自ら監視を行う観点から極めて重要である。現行法上、すでに行政情報公開制度が整備され、実施されているが、世界平和研究所案では、主権行使のた

めに国民にとって国政に関する情報公開は不可欠であるという立場にたつて、行政機関だけでなく、国会を含む国の機関すべてにおいて、国務にかかる情報公開を行い説明責任を果たす義務を課している。

(裁判所による監視—抽象的違憲審査権)

さらに、首相の政策に対する法の支配の徹底である。この点、選挙で選ばれた首相や国会であっても、憲法の制限を超えることは許されない。世界平和研究所案では、現行の違憲立法審査権では憲法保障として不十分と考え、法律そのものの違憲性を問うことができる抽象的違憲審査権を伴う憲法裁判所の創設を提案している。小泉政権当時、イラク特別措置法の憲法論が国会で議論されたが、こうした問題について憲法論を専門に行う憲法裁判所が機能できるようにし、政府与党に対して野党の監視に加え、裁判所によるコントロール機能も働くようにしている。

6. 終わりに

今まで見てきたように、世界平和研究所案の主たる問題認識であった首相やその政策選択に国民が参加するという方向性は、現行憲法のもとでも、運用によって達成されつつある。しかしながら、現行憲法のままでは、媒介民主政の運用方法に戻ることも可能であるし、また、一方で、首相の権力の濫用（独裁）へと向かう危険性も生じうる。

こうした中で、まずは、直接民主政と媒介民主政の違いを踏まえ、直接民主政的議院内閣制の運用方法を進めていくことへの合意形成を行うことがまずは重要である。そうした合意のもとで、国民が選挙という手段を用いて、首相と政策内容の選択を行うという慣行を作っていくことが可能となろう。

同時に、それを支えるためには、選挙制度の見直し（特に衆議院議院と参議院議員の選挙制度の相違を明確化すること）、政党のあり方（政権公約への合意形成を民主的手続きのもとで行うこと）など必要な課題が存在している。また、国会においても、政権交代を可能とする野党が存在することによって、問題指摘や対案提示といった政策内容としての議論を活性化させる方向に進むほど、国民が、選挙における政権選択を行うという意識は高まることとなろう。

独裁への懸念について言えば、選挙という政権選択の機会を国民が活用することで、その行き過ぎに歯止めをかけていくことも可能である。そういう観点からいえば、投票率の低さは非常に問題であり、主権者たる国民の主体的意識

を取り戻していかなければならない。また、そのためにも、国民の国政参加の機会を確保することも必要な方法であろう。

違憲審査権についても、具体的違憲審査制といわれる米国でも、訴訟要件の緩和により事実上抽象的違憲審査制に近づいているといわれているように、憲法改正をしなくても、法律論で取り組めることは、まだまだある。

憲法改正論は、こうした現行憲法のままでも取り組めることと、憲法を改正しなければ行えないことの区別を行いつつ、今何が問題なのかを議論していくことで、現行憲法の前での課題を認識するきっかけとしても機能しうらと思われる。1960年代の中曽根会長の首相公選論は、国民主権の拡充につながるといった肯定的評価を与えられた一方で、憲法改正へのアレルギーや独裁制のおそれと言う面から否定的にも捉えられつつ、それでも、民主主義モデルによる議院内閣制のあり方という問題提起を一部において強烈に印象づけたところである。今回の世界平和研究所における提案が、小泉政権による新しい政権運用方法の実態による功罪を国民が認識した時期にあわせて行われた結果として、さらに議院内閣制の直接民主政的運用のあり方として、議論を喚起するきっかけとなることを期待している。

筆者略歴

1991年 東京大学法学部卒業。同年通商産業省(現経済産業省)に入省。その後、デューク大学法学修士、シカゴ大学法学修士を取得。2003年6月より経済産業省から出向して現職につく。当研究所においては、2005年発表の憲法改正草案の作成に携わる等憲法関連の研究を中心としている。

連絡先 : nishigaki@iips.org