

首相公選制についての予備的考察

中 村 宏

はじめに

- (一) イスラエルの首相公選制——議院内閣制的な首相公選制
- (二) 中曽根私案における首相公選制——大統領制的な首相公選制
- (三) 首相公選制がとりうる多様な形態
- (四) サルトーリの見解——制度論的検討の手掛かりとして
- (五) 現時点での日本での首相公選制論議

おわりに

はじめに

近年、我が国で首相公選制への関心が再び高まっている。新首相となった(2001年4月)小泉氏が首相公選制の導入に積極的であることから現実的な課題となる可能性があろう。当然のことながら、関心の焦点は、首相公選制が日本の政治改革延いては社会改革にプラスであるのか否かにある。しかし、そのような議論に入る前に、首相公選制がどのような制度であるのかが確定されねばならないだろう。首相公選制といっても様々な形態があり得る。

これまでのところ、実際に首相公選制が行なわれたのは、イスラエルのみである。したがって、この小論では最初に、筆者の力量の範囲内で必要最小限に、イスラエルの首相公選制に触れたい。政府制度を日本で行なわれてきているように、議院内閣制と大統領制とに二類型化するなら、イスラエルのそれは比較的——議論のあるところではあるが、あ

くまで中曽根私案に比べて——議院内閣制的といえよう。

日本で最も早い時期に提案された首相公選制は、いわゆる中曽根私案であろう。したがって、次に中曽根私案に触れる。中曽根私案における首相公選制は、大統領制的である。

上記の二つからのみでも見られるように、首相公選制は、様々な形態をとり得る。日本で近い将来具体的な首相公選制が提案されるとして、それがどのような形態のものになるかは予測しがたいが、理論上考えられる様々な形態について触れておきたい。

近年、制度論的政治研究が活発になっているのであるが、そもそも、政府形態を議院内閣制と大統領制とに二類型化するのが適当かどうかとも問われているところである。サルトーリの政府形態論に触れ、サルトーリが政府形態分類のどこに首相公選制を位置付け首相公選制をどう評価しているかを見ることによって、この小論での首相公選制の考察を多少なりとも、近年の制度論的政治研究のなかに位置付けたい。

最後に、これらの考察に基づいて、現在の時点での日本での首相公選制論議を概観してみたい。

(一) イスラエルの首相公選制——議院内閣制的な首相公選制

1 首相公選制導入の経緯

イスラエルは建国（1948年）以来、議院内閣制をとってきた。議会は一院制（任期4年、定員120名）をとり、議会議長が選出され議会議長に責任を負う首相が政府代表であった。1992年の3月に首相公選制の導入を決定し、1996年を最初として3回の首相公選を実施したが、2001年3月にその廃止が決まっている。

イスラエルは共和制の国であり、元首は、議会議長が選出される大統領である。大統領の権限は小さく象徴的役割を果たしているに止まり、首相公選制実施以前においては、ヨーロッパ諸国との対比で言えば、ドイツ型の議院内閣制的制度であり、大統領と首相がいるといっても、フランス

首相公選制についての予備的考察

型の半大統領制的政治制度ではなかつた。⁽¹⁾

1980年代の半ばに選挙制度改革を求める論議が高まるが、併せて、首相公選制が提唱され、1989年の連立政党間の軋轢による政権危機で首相公選制の導入を求める声が強まったといわれる。イスラエルは建国以来連立政権が続いており連立を巡る政権危機がしばしばある。議会の選挙制度は比例代表制であり、多党制、連立政権、政治的不安定といった枠組みで捉えると理解しやすいが、多党制はイスラエル社会の性格から来るところも大きいと思われるし、その不安定さはイスラエルを取り囲む国際環境に依るところが大きいであろうし、又、ヨーロッパ諸国の連立政権は必ずしも不安定ではない。しかし、これらはこの小論で取り上げるには大きすぎる問題であるので、此処では、イスラエルで首相公選制が導入されるきっかけは、80年代末から90年代初頭の連立政権の不安定さにあったことを述べるに止めたい（なお注(2)の後段参照）。

首相公選制導入当時、政権の中心となっていたリクード（右翼の政党）は、首相公選制導入に消極的であり、野党第一党であった労働党は積極的であったといわれる。リクードは、ドイツ型の建設的不信任の制度の導入を提唱したが、連立のパートナーであった小政党の要求もあり、最終的には首相公選制導入に踏み切り、1992年3月に、次の次の総選挙と併せて初の首相公選を実施することが決まった。リクードが導入に消極的であった一つの理由は、首相公選になれば労働党からはラビン（Yitzhak Rabin 1922-1995）の立候補が予想され、リクードの勝利は見込薄であった事にあるといわれる。⁽²⁾

1992年5月、総選挙が行なわれ、リクードは議席を減らし、労働党中心の政権に交替し、ラビンが首相となった。ラビンは1995年1月、暗殺される。

1996年5月に初の首相公選が総選挙と同時に行なわれた（両選挙の制度上の関連については後述する）。首相公選ではリクードのネタニヤフ（Binyamin Netanyahu）が労働党のペレス（Simon Peres）を破って当

選し、リクード中心の連立政権が成立した。首相公選及び総選挙の結果については注を見て頂きたい。⁽³⁾

1999年5月、任期満了を待たず第2回の首相公選と総選挙が同日に実施された(制度上の説明は後述)。首相公選では、労働党のバラク(Ehud Barak)が現職のネタニヤフーを破って当選し(投票日直前に他の3名の候補者が立候補を取り止め、投票はこの両方で争われた)、労働党中心の連立政権が成立した。首相公選と総選挙の結果については注を見て頂きたい。⁽⁴⁾

2000年12月、バラク首相が大統領に辞表を提出し、首相公選のみが行なわれることになった(制度上の説明は後述)。この時点では、こうした総選挙と同時に実施されるのではない首相公選単独選挙では、国会議員でない者の立候補は認められていなかったが、法改正によって単独選挙では立候補が認められることになった。しかし、これによって立候補が可能になった前首相のネタニヤフーは立候補しないことを間もなく表明した。

2001年2月、第3回の首相公選(初の単独公選)が実施され、労働党の現職バラクとリクードのシャロン(Ariel Sharon)の二人が立候補、シャロンが圧勝した。⁽⁵⁾ 政権はリクード中心の連立政権に交替した。ただし、シャロンの任期は議会の議員の任期満了と同じ2003年5月までである(制度上の説明は後述)。

シャロンは、同年3月、首相公選を廃止した。イスラエルにはいわゆる硬性憲法は存在せず、首相公選制に関する規定も基本法の中に盛り込まれており、基本法も、一部例外的に特別多数は要するが、日本のように国民投票を要することはなく、国会の過半数の賛成のみで改廃できる。シャロンは、首相公選に変わるものとして、建設的不信任の制度を導入した。⁽⁶⁾

2) イスラエルの首相公選制の下での首相と議会との関係

詳細については分からない部分があるがその概略を、イスラエル基本

首相公選制についての予備的考察

法にしたがって、日本の制度に当てはめて述べてみたい。以下、議会を国会と記すことにする。⁽⁷⁾

1：国会は総議員の過半数の賛成で内閣を不信任し得る。不信任案が可決された場合、国会は解散され国会議員の総選挙と首相公選が同時に行なわれる。

大臣の任免権は首相にあるが、任命には国会の承認を要する。国会がこの承認を拒否した場合及び国会が予算案に同意しない場合、国会は解散され、総選挙と首相公選が同時に行なわれる。任期満了の場合も同日選挙となる。首相にも内閣にも日本の七条解散に当たるような解散権は⁽⁸⁾⁽⁹⁾ない。

1996年は国会議員の任期満了に伴って法律上の定めにしたがって同日選挙が実施されたが、1999年では、首相が不信任されたわけではなく、国会と内閣の双方が早期に選挙を実施することで合意し任期満了前の総選挙と首相公選の実施となったものである。⁽¹⁰⁾

2：首相の任期は同時に実施された国会議員の任期と同じである。国会が80人以上の賛成をもって首相の解任を決定した場合（議員定数は120名）や、首相が辞任した場合あるいは死亡した場合や事故により任務を遂行しえなくなった場合は、首相公選のみが単独で行なわれる。この場合、選出された首相の任期は国会議員の残任期間である。前述のように2001年の単独首相公選は首相辞任によって実施されたものである。

3：内閣は、法案の提案権を持ち、予算の提案権も内閣に属する。首相にも内閣にも拒否権はない。

4：閣僚（首相を合わせて）の半数は国会議員を兼ねる者でなければならない。

5：首相公選の立候補資格は、10名以上の国会議員が所属する政党による推薦あるいは5万人以上の有権者の署名を獲得することである（有権者数は約450万人⁽¹¹⁾）。総選挙と同時に実施された第1回と第2回では、リカードと労働党の比例代表名簿の1位の候補者がそれぞれ同時に首相公

選の候補者になっている（イスラエルの国会議員選挙は拘束名簿式で行なわれており首相公選の候補者は名簿の第一順位に置かれねばならないと定められている）。

総選挙と首相公選は別個の選挙として別個に投票される。つまり、総選挙では労働党に投票し、首相公選ではリクードの候補者に投票するといったことができる制度である。

6：決選投票制 首相公選において第一回投票でどの候補者も過半数の得票がなければ、上位二名による決選投票になる。

ただし、実際には3回とも、二大政党の二人の候補者の争いになっていたのは前述のとおりである。

全体として、イスラエルの首相公選制は、比較的に議院内閣制に近い形をとっている。イスラエルは前述のように多党制であるが、従来の議院内閣制の下でも相対的に大きな二つの政党（の党首）から首相が出ていたのであり、首相公選が導入されてからもこの点に変わりはない。ただし、首相公選と同時に総選挙を実施することによって、二大政党に票が集中したということではなく、逆に総選挙では小政党への票の分散が起きている。⁽¹²⁾

- (1) イスラエルについて何らかの公表する記述のなかでまとまった言及をすることは初めてであり、躊躇するところであるが、日本での首相公選論の高まりのなかでこの問題に言及するには避けて通れない。思わぬ誤りもあろうかと思うが御指摘を得て正したい。
- (2) 首相公選制導入までの経緯については、Tamar Hermann, 'The Rise of Instrumental Voting: The Campaign for Political Reform', & Gideon Doron and Barry kay, 'Reforming Israel's Voting Schemes' in A. Arian and M. Shamir eds., *The Elections in Israel 1992*, State University of New York Press, 1995. を参照した。また、導入時における議論、他の改革案については、Larry Diamond and Ehud Sprintak, 'Directions for Reform', in Larry Diamond and Ehud Sprintak eds., *Israel Democracy under Stress*, 1993. 当時の市民運動、世論の動向、各政党の動きなど、興味深いものがあるが、他に参照すべき文献も多くあり、稿を改めたい。

首相公選制についての予備的考察

なお、1990年に当時のリクード政府が不信任案可決によって倒れ、かつ大統領に組閣を依頼された労働党が組閣に失敗し、再びリクード政府が生まれるまでの経緯（リクード内の内紛、リクードと労働党の小政党との連立を巡る駆け引き）については、同書の Introduction にかなり詳細な記述がある。

また、イスラエルの首相公選制について、Cf. Reuven Hazan, 'Presidential Parliamentarism: Direct Popular Election of the Prime Minister, Israel's New Electoral and Political System', *Electoral Studies* (1996. No. 1). この論文は、併せてサルトーリ、レイブハルト等のイスラエルの首相公選制の制度的位置付けを巡る議論に踏み込み、タイトルに示されるように「大統領制的議会制」(Parliamentarism は内容的には議院内閣制と訳出した方が良いが)と捉えている。末尾で、首相公選が、イタリア、日本、ドイツでも論議されていることが述べられているが、イタリア、ドイツでの議論については、筆者は参照できていない。オランダの1960年代後半での首相公選制導入論については、Cf. J. P. A. Gruijters, 'The Case for a Directly Elected Prime Minister in The Netherlands', in Arend Lijphart ed., *Parliamentary versus Presidential Government*, 1992, Oxford University Press.

(3) 1996/5/29 首相公選・選挙結果

有権者数 3,933,250 投票率 79.7% 有効投票総数 2,972,589
Netanyahu 1,501,023 Simon Peres 1,471,566

総選挙では、労働党34、リクード32、その他の9政党が合計54議席を占めた。選挙結果、選挙の経緯について多くを以下にしたがった。http://www.israel-mfa.gov.il/ http://www.cbs.gov.il/shnaton/st20-02. *The Statesman's Yearbook* 131th edition (1994-95), 134th edition (1997-98). Asher Arian, 'The Israeli Election for Prime Minister and the Knesset, 1996', *Electoral Studies* (1996. No. 1). 論者の、首相公選制が二大政党の優位を縮小させたことについての指摘については、特に p. 573. 首相公選制の導入によって二大政党の議席が減少することが、導入以前に予測されていたことについては、Cf. Larry Diamond and Ehud Sprintak, 'op. cit', p. 368.

(4) 1999/5/17 首相公選・選挙結果

有権者数 4,285,428 投票率 78.71% 有効投票総数 3,193,494
Barak 1,791,020 Netanyahu 1,402,474

総選挙では、労働党26議席、リクード19議席、その他の政党が合わせて75議席を占めた。なお当選阻止条項は1.5%である。

1996年と1999年の首相公選で多党化が進んだことについては、Cf. Peter

Y. Medding, 'From Government by Party to Government Despite Party', in Reuven Y. Hazan and Moshe Maor eds., *Parties, Elections and Cleavages: Israel in Comparative and Theoretical Perspective*, FRANK CASS, 2000. 「総選挙における中道諸党の議席の増加は、首相公選が、決戦投票制によって絶対多数を求めての二大陣営化にもかかわらず、いっそう、多争点化と多党化、多ブロック化をもたらし、イスラエル民主主義のコンセンサス・ダイナミクスを促進した。」(p. 198. ただし、多少意訳している。) また、David Niachmias and Itai Sened, 'The Bias of Pluralism: The Redistributive Effects of the New Electoral Law in Israel's 1996 Election', in Asher Arian and Michal Shamir eds., *The Election in Israel 1996*.

『選挙学会年報』(No. 16, 2001年)に1999年の首相公選と国会議員選挙の結果が掲載されている。

(5) 2001/2/6 首相公選・選挙結果

有権者数 4,504,769 投票率 62.28% 投票総数 2,805,938
Sharon 1,698,077 Barak 1,023,944

労働党支持層が棄権し、投票率が下がり、シャロンが当選したという見方が有力である。

(6) 新基本法の規定にしたがって、今後は、総選挙後に、過半数の議席を占める連立諸党の何れかの政党(実際には労働党カリクードであろうが)の党首に、大統領が組閣を求めることになると思われる。Cf. Haaretz News, English Edition, March 8 2001 (<http://www.haaretz.co.il/>) 首相公選制廃止の経緯などについては The Jerusalem Post Newspaper: Online News (<http://www.jpost.com/>) に依った。ただし、基本法の改正は、出席議員の過半数ではなく総議員の過半数を要すると思われる。

イスラエルが導入した建設的不信任の制度がドイツの制度とまったく同一であるかどうかについては確認できていない。ドイツ連邦共和国基本法第67条「連邦議会は、その過半数を以て連邦総理大臣の後任を選出し、かつ、連邦大統領に対し、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、連邦総理大臣に対する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ものを任命しなければならない。」

〔訳文は、樋口陽一、吉田善明編、『解説・世界憲法集 第3版』、三省堂による。〕

(7) イスラエル基本法(Basic Law: The Government)の内容については、<http://www.israel-mfa/>, <http://www.uni-wuerzburg.de/law/> 及び先年イスラエル大使館より提供を受けていた関連資料にしたがった。

(8) ただし、内閣は、議会の反対によって政府の機能が停止したと判断し

首相公選制についての予備的考察

た場合、大統領の同意が得られれば、議会を解散し得る。しかし、この場合も、首相公選と総選挙が同時に行なわれることになる。

- (9) 宮沢俊義教授が、1950年代後半のフランスでジュベルジェ (Douverger) が、イスラエルで導入されたような首相公選制を提唱していた事を紹介されている(宮沢,「フランスにおける大統領制の効用」『立教法学』5号,1963年)。宮沢教授の紹介からは必ずしもジュベルジェの首相公選制構想を具体的に知ることはできないが、芦部信喜教授が以下のように宮沢教授の紹介を簡潔に要約されている。「デュベルジェは……(以下の——引用者)改革案を提示した。大統領は国の元首として維持されるべきこと、首相を直接国民が選挙し、この首相の手中に執行権をすべて集中させ、議会に責任を負うようにすること、そうして、不信任が可決されたときは自動的に議会は解散になり、首相と議員が同時に国民によって新しく選挙されるべきこと、これがその骨子である。デュベルジェは……この新議院制の採用によって……二党制への道が開かれることを期待したのである。」芦部信喜「首相公選論」『ジュリスト』(No. 289, 1964.1.1)。

ジュベルジェの首相公選制案の骨子については、高橋教授の紹介がある。高橋和之『国民内閣制の理念と運用』(有斐閣, 1994年) 79~81頁。ジュベルジェの原典を見る機会を得ていない。

- (10) Jerusalem Post インターネット版(1999/1/5)の記述「国会を解散し(1999年——引用者)5月17日に選挙を実施することを決めた」という記述から見て、国会がいわゆる自主解散を決め、したがって、総選挙と首相公選が実施されることになったと制度上は解されるようである。その記事によれば「早期選挙実施法」の制定という形をとったと思われる。
- (11) 首相公選の他の立候補資格は30歳以上であること、ただし、7年連続して首相を務めたものは、連続しては次の首相公選には立候補できない。
- (12) 1980年代以後の総選挙で、労働党とリクード以外の政党が10パーセント以上の得票率を得たケースは殆どない。1981, 84, 88, 92の4回の総選挙、及び、1996, 99での首相公選と同日に行なわれた総選挙での両党の得票率はそれぞれ下記。

	1981	1984	1988	1992	1996	1999
労働党	36.6	34.9	30.0	34.6	26.8	20.2
リクード	37.1	31.9	31.1	24.9	25.1	14.1

正確を期すには説明すべき詳細があるが、首相公選実施以後、二大政党の得票率が低下している傾向は明瞭であろうかと思う。

(二) 中曽根私案に見られる首相公選制

1 その概略 ここでは、『正論』（平成9年7月号）に掲載された、中曽根康弘氏による「高度民主主義民定憲法草案」（昭和36年1月1日）を取り上げる。この草案の全体を見るということではなく、首相公選制に直接関連する部分のみを、以下に取り上げてみたい。中曽根氏は、同昭和36年の憲法調査会において首相公選制を提唱しており、また、中曽根氏の首相公選制の提唱は少なくとも昭和28年⁽¹⁾に遡る。

1：内閣首相及び副首相は国民の直接選挙によって選出される。「衆議院議員の総選挙と同じ日に選挙を行ない、各政党の指名する内閣首相及び内閣副首相の候補者について選挙人が投票し、法律の定めるところによりそれぞれ過半数を得たものについて、天皇が任命する。」（草案79条1項から抜粋）。内閣首相及び副首相の任期は4年で連続再選は禁止されている。内閣首相に事故あるときはその残任期間は内閣副首相が内閣首相の任に当たる（草案85条1項）。以下、単に、内閣首相は首相、内閣副首相は副首相と記す。この文面からは必ずしも明確ではないが、アメリカ合衆国（以下、単にアメリカと記す）の大統領選挙のように、各政党が指名したいわばワンセットの（首相と副首相）に投票する仕組みが構想⁽²⁾されていると思われる。

2：衆議院による内閣不信任の制度はなく、内閣（首相）は衆議院の解散権を持たない（ただし、国民による首相リコールの制度が設けられている。草案84条）

3：内閣は、首相、副首相及び首相が任免権を持つ内閣委員で組織される（草案78条）。首相、副首相及び内閣委員は国会議員を兼ねることはできない（草案82条）。

4：首相は、内閣を代表して、予算、条約その他の議案を国会に提出することができ、法律案の発議を国会に勧告することができる。

5：首相の再議権（拒否権） 「両議院を通過した法律案について同意

首相公選制についての予備的考察

しがたいときは、内閣首相は、その送付を受けた日から国会の閉会中の期間を除いて十日以内に、理由を示して、これを再議に付することができる。両議院が、それぞれ出席議院の3分の2以上の多数で同じ議決をしたときは、その議決は確定する。」(草案70条)

中曽根私案における首相公選制は、議院内閣制よりは遙かにアメリカ的な大統領制に近いといえよう。首相と議会との関係から見ると、首相はアメリカの大統領と同じ拒否権を持つのみならず、アメリカの大統領と違って予算の提案権も公式に有している。むしろ、公選された「首相」はアメリカの大統領と同じ権限を持つのみならず予算の提案権をも持つ、といった方が良くであろうか。

この私案が、首相公選制として提案され、大統領制の提案とされていない一つの理由は、天皇制との兼ね合いにあると思われる(同じく『正論』(平成9年7月号)に掲載された、中曽根氏へのインタビュー記事がこの辺りの事情の一端をうかがわせている、128-29頁)。草案2条で「天皇は、日本国の元首であり、日本国を代表する」と明記されている。世界各国において、大統領を置く国においては全て大統領が国家を代表する元首であり、また、大統領を置く国は全て王室を持たない共和制の国である。

2) 中曽根氏の首相公選制案の評価

1961年の憲法調査会において委員の多数は中曽根氏の首相公選制案に批判的であった。⁽³⁾

反対論の骨子は、日本にはアメリカ的大統領制はなじまい、という点にあったといえよう。つまり、中曽根氏の提唱は実質的には大統領制導入の提唱であると認識され、日本に大統領制が適合するかどうか論じられたといえよう。

辻清明教授は1962年公表の論考で、中曽根氏が首相公選制の範としてあるアメリカの大統領制は別として、ラテン・アメリカ諸国やワイマール共和国の大統領制が禍因となっている点から危惧の念を表明され、以

下のように締め括っておられる。「その意味で、憲法改正という荒療治をやってまで、いま直ぐ実現しなければならないほど、『首相公選制』が緊急の必要性を有しているか否か、疑問である。政治の実態を改めるために、制度の改正が果す役割には限度がある。『制度崇拜』は、首相公選論⁽⁴⁾の場合も慎まねばなるまい。」

中村哲教授は以下のように批判されている。「国民投票そのものが独裁に結びつく可能性をつねに持っているのである。……首相の公選という場合には、ラスキもいうように国民投票で決める大統領よりも、政党の内部でその実際の力量や政治家的訓練が判定される英国の議院内閣制の方が⁽⁵⁾実際のである。」

足立忠夫教授の1962年2月に執筆された論考のなかでの中曾根・首相公選案の批判も、基本的には、日本にアメリカ型の大統領制が適合的か否かを論点とされている。足立教授は、「氏（中曾根氏——引用者）の説く政治機構としての首相公選制の構想が、成功的事例の唯一つ国のアメリカの大統領制であることには、ほとんど異論はあるまい」とされている。足立教授は、結論的には、「首相公選制というが如き国の根本法規に関する過去の遺産を勇敢に破壊するが如き方策よりも先に、他の諸制度⁽⁶⁾と同じ勇敢さをもって根本的改革を計るべきである」とされている。

中曾根私案への憲法学からの批判としては、これまでに参照し得たところで以下がある。芦部信喜教授は、民意の回復の必要性を認めながらも、首相公選制が議会の弱体化につながることを危惧されている。⁽⁷⁾清水睦教授は「国民投票は国民主権の理念を生かすどころか、扼殺しかねない。」と⁽⁸⁾されている。当時の首相公選論批判は、首相公選論が改憲世論⁽⁹⁾の高まりにつながることを懸念する護憲の立場からのものが多い。

以上のように、大体において中曾根氏の提唱した首相公選案に対しては、当時、批判的な意見が多かったのであるが、いわゆる保革の枠を超えて、首相公選自体には支持も見られた。鶴飼信成教授は、「もし、選挙権者の政治への参加の機会を、量的に高めることが、同時に、その成熟

首相公選制についての予備的考察

への質的な高まりを保障するという見方が成り立つとすれば、首相公選制のように、その絶好の舞台を提供すべき機会を、臆病に避けて通るべきではない。」とされている。⁽¹⁰⁾

この予備的考察は、現時点での日本へのアメリカ的大統領制の導入が何をもたらすかを論じようとするものではない。ここで確認したいのは、中曽根氏の説く首相公選制案が実質的にはアメリカ型の大統領制の導入を提唱したと見得る具体的かつ体系的なものであり、したがって、中曽根氏の提唱するところとその批判とは議論が噛み合っていたということである。

- (1) 中曽根氏は、1953年7月30日のハーバード大学国際セミナー・フォーラムでの講演で、次のように述べている。「政情安定をもたらすために、任期四年などとする首相公選を主張する次第です。これにより立法院と行政府の明確な線引きが可能になるとともに……二大政党制が誕生し……その理由は、首相公選は全国的規模で一人の首相を選出するため、小党は候補者を当選させることが難しいからに他なりません。同時に小党の二大陣営への統合を加速することになり保守と革新の二大政党制が形成されるようになるのです。」(『青年将校・中曽根康弘「ハーバード大学講演」原稿全文』『正論』(平成13年4月号))
- (2) 昭和36年の憲法調査会において中曽根氏は、「首相・副首相は一对となって立候補し、その国民投票は同じく4年の任期を持つ衆議院議員の総選挙と同時に行なう。」と提唱している(『憲法調査会報告書』(昭和39年7月)621-623頁参照、引用は611頁)。当時の憲法調査会で、首相公選論を主張したのは、中曽根氏と稲葉修氏である。
- (3) 憲法調査会における首相公選論とその批判の概略については、行政法制研究会「重要法令関係慣用語の解説107・首相公選論」(『判例時報』1438号)に整理されている。「議院内閣制を廃止して首相公選制をとるべきであるとする見解に対しては、多数の委員は反対の立場をとっている」(『憲法調査会報告書』616頁)。首相公選案の骨子は618-23頁、反対論の骨子は623-30頁。
- (4) 辻清明「首相公選論」批判(吉村正編、『首相公選論』1962年)所収、引用は130-31頁。当時の「これ(首相公選論——引用者)に対する政治的反応は、あまり大きいとはいえず」(同上、111頁)とされる状況と、現在の憲法改正がむしろ世論の多数派となり、小選挙区制導入以来、制度改革

になれた状況とはかなり異なるように思う。

- (5) 中村哲「議院内閣制の危機——首相公選制論批判——」『法律時報』1962年4月
- (6) 足立忠夫「いわゆる首相公選制の問題点」, 一円一億, 黒田一編, 『憲法問題入門』(有斐閣, 1963年)所収。足立忠夫「議院内閣制と首相公選制」『法と政治』13巻2号。
- (7) 芦部信喜, 「首相公選論」『ジュリスト』(No. 289, 1964年1月)「[公選首相と所属政党と国会の多数党は同一政党になる可能性が多い]だけに, 多くの困難と危険が発生する公算が大きい。」(225頁)とされ, 分割政府になることからくる問題よりも, 執行権の強大化への危惧を示されているが, 当時の状況と, 今日は無党派層が増大し政党の力が低下した状況との違いが窺える。なお, 芦部信喜『憲法と議会議政』にはほぼ同じ内容で収録されている(「首相公選論」)。
- (8) 清水睦「首相公選論の現代的意義」『法律時報』(35巻11号)「国民投票は国民主権の理念を生かすどころか, 扼殺しかねない。」(71頁)当時の首相公選論批判は, 首相公選論が改憲世論の高まりにつながることを懸念する護憲の立場からのものが多い。
- (9) 他にも, 以下などがあるが, 紙幅の都合があり, 言及は控える。
Karl Loewenstein, 'Perils of Presidentialism: Defects of Public Election System for Prime Minister Pointed Out', *The Japan Times*, November 28 1961.
野村啓造「議院内閣制と首相公選制」『金沢大学法文学部論集』9号。
- (10) 鶴飼信成「『首相公選論』の擁護」『中央公論』昭和37年7月号。

(三) 首相公選制がとり得る多様な形態

首相公選制といっても, イスラエルの形態と中曽根氏の提唱するものとはかなり大きな差異がある。しかし, イスラエルの形態よりもっと議院内閣制的な首相公選制もあり得る。

小林昭三教授は, 現行憲法の枠内での首相公選制を, 1965年には「[国会の議決による]首相「指名」手続きについての試論——憲法第六七条一項に関する解釈と提案——」で提唱されている。論文のサブ・タイトルまで紹介して頂いたが, 首相候補についての国民投票の結果にしたがって国会が首相を選出することによって, 現行憲法の枠内での「首相公

首相公選制についての予備的考察

選」が可能だとする小林教授の考え方をある程度読みとって頂けるかと思う。⁽¹⁾

当然現行憲法の枠内のものであれば、首相が実質的に公選になる、具体的には国民による投票結果を尊重して国会が首相を選出する、この点を除いて、現行制度と憲法上同じであるということになる。したがって、極めて、議院内閣制的な首相公選制であるということになる。

ただし、そのような首相公選制は憲法違反ではないかという見解が多い。⁽²⁾しかし、その点でのみ、憲法改正を行えば、極めて議院内閣制的な首相公選制も可能であるということであろう（ただし、現実政治の中で、何らかの直接選挙で国民の支持を得た首相のリーダーシップが強化される可能性は、フランスの第五共和制の下での大統領の地位が当初の間接選挙から国民の直接選挙による選出に変わったことで強化されたことから類推することはできる⁽³⁾）。

以下に、首相公選制の枠内でとり得る形態について列記してみよう。

1 首相公選制と議会による不信任

日本では、地方自治体の場合、地域住民によって公選された首長が議会によって不信任され得る制度となっている。ただし、不信任の議決するには4分の3以上の賛成を要し、かつ首長はこの場合において議会を解散することができ、解散による選挙後の議会において再度不信任された場合にのみ、首長はその職を失うものとされている（地方自治法178条）。

首相公選制と議会による不信任との関係については様々な形態が考えられる。

(i) 不信任し得ない制度

(ii) 公選された首相（及び副首相）は不信任し得ないが、他の大臣は不信任（ないし不承認）し得る制度。この場合、議会の多数の支持がないかぎり組閣し得ないことになり、フランス型のいわゆる半大統領制に近づくことになる。⁽⁴⁾

(iii) 3分の2以上といった特別多数で不信任され得る制度

(iv) 公選された首相（あるいは内閣——以下単に首相と記す）が衆議院の過半数の賛成で不信任され得る制度

2 首相公選制と解散権

(i) 公選された首相が、いわゆる7条解散権的な解散権を持ち、首相の裁量で衆議院を解散できる制度⁽⁵⁾。

(ii) 不信任された場合（及び他の大臣が不信任された場合）にのみ解散権を行使できる制度⁽⁶⁾。

(iii) 首相は解散権を持たない制度

3 公選された首相の任期

(i) 衆議院の解散の如何にかかわらず、首相の任期は一定である制度

(ii) 衆議院の解散の場合は総選挙と首相公選が同時に行なわれる制度

4 公選された首相の議案提案権

(i) 首相が法案及び予算案の提案権を持つ制度

なお、首相が国民投票の発案権を持つ制度も考えられる⁽⁷⁾。

(ii) 首相が予算案のみの提案権を持つ制度

(iii) 首相は法案の提案権も予算案の提案権を持たない制度

5 公選された首相の拒否権

日本では地方自治体の首長は拒否権（再議権）を有しており、首長の拒否権を乗り越えるには議会は3分の2以上の多数を要する（地方自治法176条）。

(i) 首相が拒否権を持ち拒否権を覆すには衆参両院の3分の2以上の多数を要するとする制度

(ii) 首相は拒否権を持つが拒否権を覆すには、単に衆参両院の再可決を以て足りるとする制度

(iii) 首相は拒否権を持たない制度

6 公選された首相の独任制と合議制

(i) アメリカの大統領制型の首相単独責任（権限）の制度

首相公選制についての予備的考察

- (ii) 現行の内閣連帯責任（権限）の制度
- 7 首相あるいは大臣の国会議員兼任の問題
 - (i) 首相も大臣も国会議員を兼任しない制度
 - (ii) 首相のみが国会議員を兼任する制度⁽⁸⁾
 - (iii) 大臣の半数が兼任する制度
 - (iv) 首相と大臣の全員が国会議員を兼任する制度
- 8 首相公選の立候補資格
 - (i) 現行の知事選挙のように下記の(ii)(iii)のような要件を設けない制度
 - (ii) 一定数以上の国会議員の推薦を要とする制度
 - (iii) 一定数以上の国会議員の推薦を要しかつ国会議員に限る制度
- 9 首相公選の方法
 - (i) 1回投票制
 - (ii) 決選投票制⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾

以上一応考えられるところを列記してみたが（無論これ以外にも様々な形態が考えられる）、例えば、1から8までの(i)を組合せていくと、アメリカ型大統領制以上に強力な大統領制ができるだろう。逆に、後順位（1であれば(iv)を指す）を組合せていき、8では200名以上の国会議員の推薦を要するとでもすれば、現行よりも議会優位の議院内閣的な制度というか、議会優位の制度になりうる。首相公選制は、様々な政府制度であり得るものの様である。

- (1) 小林昭三、「『国会の議決による』首相「指名」手続きについての試論」、『早稲田政治経済学雑誌』（1965年2月）。この論文の中で、現行憲法制定時に、占領軍内には首相公選制導入論もあったのではないかと述べられている。併せて、小林昭三『首相公選論入門』（成文堂、1970年）第二章「戦後憲法改正論と首相公選論」、第四章「首相公選論の理念的基礎」、第五章「憲法改正によらない首相公選制の提案と限界」。
- (2) 現行憲法の下での首相公選制は違憲ではないかとする批判については、例えば、杉原泰雄教授の見解（清宮四郎・佐藤功編『続・憲法演習』（有斐

閣、昭和42年)特に193-98頁。杉原教授は、「最終決定のための国民投票であろうとあるいは設例のような(小林教授が提唱されるような——引用者)その前段階における国民投票であろうと、(現行憲法下では——引用者)法律でこれを創設することは許されないものと思われる。」(195頁)とされている。、『判例時報』(1438号)の「首相公選論」は、昭和47年における内閣法制局の、憲法違反であるとする見解を紹介している。

- (3) この点で、フィンランドは興味ある事例であるように思える。フィンランドは半大統領制であると見得るであろうが、かつては、大統領は間接選挙で選出されていた。近年は直接選挙で選出されており、その点では、民主的正統性が与えられるようになったのであるが、にもかかわらず、現実政治における大統領の影響力は小さくなったようである。オロフ・ペタショ、岡沢憲芙監訳、『北欧の政治』(早稲田大学出版部、1998年)特に、61頁、92-93頁参照。フランスの場合も最初のいわば公選大統領がドゴールであったことが十分考慮に入れられねばならないのではないだろうか。
- (4) イスラエルの首相公選制において、大臣の選任には国会の承認を要することは前述の通りであるが、さらに国会は、70名以上の賛成(定数120名)で個々の大臣を解任できる(基本法、35条C項)。イスラエル政府(内閣)の決定は、閣議の過半数の決定によるものとされている(ただし、可否同数の場合は首相が決する、この場合首相は2票を行使するわけである、基本法39条D項)。首相は国会の70名以上を野党に廻す状態に陥ると、野党から大臣を選任せざるをえなくなり、自分の意に反した政府決定を出さざるをえなくなると思われる。
- (5) フランスの場合のように総選挙後一年間は行使できないといった制約を課すことも考えられる(フランス第五共和国憲法12条4項)。
- 現行の日本のように内閣が解散権を持つ制度と、イギリスのように首相が解散権を持つ制度とは、議院内閣制の下では実質的には余り違いはないであろうが、首相公選制の下ではかなりの違いが生じる場合が考えられる。議会が、大臣の任命に際しての承認権や、個々の大臣の不信任権を持つ場合である。
- (6) ロシア連邦憲法109条、111条、117条のような制度が例えば考えられる。国会(下院)が首相及び大臣の承認を拒むか不信任した場合は、大統領は国会(下院)を解散し得るとする制度であるが、イスラエルの公選首相と違って大統領自身がその地位を失うことはない。
- (7) ロシアの大統領は法案提案権を持つ(ロシア連邦憲法第84条、第104条)。フランスの大統領の国民投票発案権についてはフランス共和国憲法第11条。大統領が議会とともに法律制定権を分有する(議会に諮らずに法律と同様の効力を持つ大統領令を制定できる)制度を持つ国があるのである

首相公選制についての予備的考察

から、公選された首相が国会と法律制定権を分有する制度もあり得るであろう。

(8) 兼任しないといっても国会議員から任命されるかされないかは別である。大臣への就任に伴って議員を辞任し変わって選挙前から決まっていた補充者が議員の地位をうめ(フランスの制度)、大臣辞任に伴って議員に復職するといった制度も考えられる。

(9) いわゆる西欧先進国(民主主義が長期にわたって継続している国)の大統領選挙は、アメリカを例外として(厳密にいえば直接選挙とはいえないが)、直接選挙で行なわれている場合は、決選投票制で行なわれている。アイルランド、オーストリア、フィンランド、フランス、ポルトガルである。ただし、何れの国も大統領制ではなく、半大統領制であるか、議院内閣制である。

旧東欧諸国では、ポーランド、ルーマニアの大統領は直接選挙で選ばれており、かなりの権限を持つが、首相にも権限があたられており、大統領制と議院内閣制の混合的形態である。ブルガリアはより大統領制的であるようであるが首相も置かれている(以上は、伊東孝之編、『東欧政治ハンドブック』(日本国際問題研究所、1995年)、を参照した。その後何らかの制度改革があったか否かは確認できていない)。3国とも大統領選挙は決選投票制である。

ロシア、ウクライナの大統領選挙も決選投票制である。

中南米の主要国、ブラジル、アルゼンチン(ただし、第一回投票で必ずしも過半数の得票がなくても当選し得る)、コロンビア、チリー、ペルー、これらは何れも大統領制であるが、大統領選挙は決選投票制で行なわれている。(大統領選挙が決選投票制であるか否かは、*The Statesman's Yearbook 2001* に記載されている最も近年の選挙がそうであったか否かによっている。その後何らかの制度改革があったかどうかは確認できていない。

制度的には一回投票制であっても、オーストラリアの下院の選挙のような優先順位付きの投票も考えられよう。また、何らかの形で国会が関与する制度も考えられる。日本でも提案されているし、アメリカでも何れの候補者も過半数の大統領選挙人を得られない場合は議会(下院)で選出する(アメリカ合衆国憲法修正第12条)。

(10) 首相の選挙が原則として(あるいは常に)衆議院の総選挙と同日に行なわれる制度もあり得るし、逆に通常そうならない制度も考えられる。アメリカや中曽根私案のように大統領あるいは首相が死亡、辞任したなどの場合、副大統領あるいは副首相が残任期間を務める制度か、直ちに選挙を行なう制度か、このことにも影響を受けるだろう。

また、再選禁止規定についても多様な制度が考えられる。日本では首長選挙については再選禁止規定がない。アメリカでは三選禁止であるが、大統領制をとる中南米諸国の多くで再選（二選）禁止規定がある。なお、中南米の大統領制は、アメリカの権力分立型の大統領制と違って、しばしば、軍部主導型であり権力集中的側面を持つ権威主義的統治をもたらした。

アジアでは、フィリピン、韓国の大統領制にも再選禁止規定がある。イランの大統領制には3選禁止規定がある。台湾の総統も直接選挙で選出されている。

（なお、アフリカ諸国にも大統領制をとる国は多いが、政治状況、社会状況が日本と大きく異なっており、どのような観点から考察すべきなのか、この小論では言及を避けることにする。）

首相公選制の考察は、実際にこの制度をとった国がイスラエルしかないこともあり、大統領制の考察に、直接には、いわば「公選大統領制」の考察に向かうことになろう（例えば、インドネシアは大統領が政治の中心を占める国であるが、大統領は公選されていない）。大統領と議会の関係、さらにこれらの国のなかのかなりの国に首相も存在するために、大統領と首相と議会の三者の関係を考察する必要が生じてくる。到底筆者がこの小論で行ない得る課題ではないのであるが、世界全体を見ながら考えなければならないという意識は持っていたことを理解していただくために、あえて、注(9)、注(10)を付した。

大統領公選の選挙形態と議会選挙との時期の異同の影響などについては、Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Democracies*, University of Notre Dame Press, 1995. M. S. Shugart, 'The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government', *American Political Science Review*, 1995/6. 等の論文を参照できたが、紙幅の制約もあり、この問題について稿を改めて述べたい。

(四) サルトーリの見解——制度論的検討の手掛かりとして

近年、政治制度への関心が高まり、法的、制度論的な政治研究がいわば復活してきている。現実政治の分析あるいはあるべき政治の模索において制度の重要性が再認識されたということであろうか。議院内閣制、大統領制といった政治制度の大枠についての関心も高まってきているし、首相公選制についても、リーダーシップ論、政策決定過程の分析、政党・派閥の分析、といった観点と並んで、法的制度に位置付けての考察が必

首相公選制についての予備的考察

要であろう

サルトーリは、民主的な政府制度を基本的に、議院内閣制 (parliamentary system)、半大統領制 (Semi-Presidentialism)、大統領制 (Presidentialism) の三つに類型化している。サルトーリは、議院内閣制と大統領制との二類型論には批判的であり、半大統領制は、単に多くの国がとっている政府形態であるというに止まらず、質的にもこの三者の中で最も優れた政府形態とされている。日本では、半大統領制は、議院内閣制と大統領制との混合形態であり例外的なものと認識されている感があるが、サルトーリの分類においてはそうではない。⁽²⁾

1) 議院内閣制 サルトーリは議院内閣制を以下のように定義している。「われわれが議院内閣制と呼ぶシステムはすべて、議会投票によって政府が任命され、支持され、また場合によっては、罷免されることを要請することもできるシステムである。」⁽³⁾

サルトーリは、議院内閣制には少なくとも三つの下位類型があるとする。「実際、議院内閣制には少なくとも3つの主要なバリエーションが存在する。一方の端にはイギリス型の宰相制度、または内閣制度があり、ここでは執行府が議会を完全に支配している。もう一方の端にはフランス型 (第三及び第四共和制) の議会政府があり、それは統治をほぼ不可能にしている。そして、その中間に政党に支配された議院内閣制がある。」⁽⁴⁾

首相にも三つのタイプがあるとする。(1)非同輩者の上に立つ第一人者(2)非同輩者中の第一人者(3)同輩者中の第一人者。また、「議院内閣制に適した政党は、まず、自からが任命した政府 (一般に連合政権) を一緒に支持する政党である。」と述べている。⁽⁵⁾

日本では、議院内閣制の欠陥を克服するために首相公選制が提唱されている感があるが、サルトーリは、議院内閣制にも幾つかの制度的類型があり、政党の在り方によってまた実体的に異なったものとなっているわけである。

2) 大統領制 サルトーリは大統領制を以下のように定義している。「政治制度はもしも国家元首（大統領）が、(1)一般選挙によって選出され、(2)在職期間中議会における投票によって免職されえず、(3)政府の首班であるか、またはそれを指揮する場合、そしてその場合にのみ大統領制であるといえる。⁽⁶⁾」

公選された「首相」が元首でない場合はどうなるのか不明であるが、行政政府の長が実質的に国民による直接選挙で選出されていることが大統領制の重要な要件であろう。

サルトーリの大統領制の評価は否定的である。「アメリカを唯一つの例外として、他のすべての（中南米諸国の——引用者）大統領制は脆弱である——それらは、決まってクーデターや革命に屈した。⁽⁷⁾」

また、サルトーリは、大統領制は、大統領が議会の支持を確保し得ないいわゆる分割政府（divided government）になる危険性が高いとしている。

政府形態を基本的に議院内閣制と大統領制とに二類型化する論者も、大統領制の欠陥を指摘する点では、サルトーリと共通であるが、紙幅の都合もあり以下の注で簡単に触れるに止めたい。⁽⁸⁾⁽⁹⁾

3) 半大統領制 半大統領制をどのように定義するかについては共通の理解はないのであり、最も早くに半大統領制に注目した学者の少なくとも一人であるサルトーリとジュベルジェとでは認識が異なっている。⁽¹⁰⁾⁽¹¹⁾立憲君主制をとる国は議院内閣制をとっており、国家元首が君主、政府代表は首相という形態をとっている。半大統領制をとっていると見得る国は、大統領が国家元首、首相が政府代表という形をとっているが、このような国は、大統領制、議院内閣制、半大統領制の何れにも分類されるように思われるし、実際に論者によって分類が異なる。

4) サルトーリの首相公選制への評価 サルトーリは、首相公選制に懐疑的であり批判的である。「直接選挙で選ばれた首相を半大統領制にフランスのような政治体制に同化させることは誤りであるが、大統領制に同

首相公選制についての予備的考察

化させることも誤りである。」「首相の直接選挙は、大統領制の編成の代替・代用ではない。もしも大統領制を望むなら、全体のメカニズムを再設計しなければならない。逆に、更迭が不可能な一般選挙によって選出された首相を議院内閣制に組み入れることは、エンジンに小石を投ずるようなものである。それを壊す事はないであろうが、たしかにその機能に障害をきたすであろう。」⁽¹²⁾

しかし、サルトーリは、個別的具体的な首相公選制を批判しているというよりも抽象的包括的にその問題点を指摘しているといえよう。個別的具体的なものとしてはイスラエルの例があるのみであり、無論それに言及しているが、それを具体的に取り上げて首相公選制の批判としているわけではない。⁽¹³⁾

理論上は、公選された「首相」の下に、「首相」が任免権を持つ「副首相」を置き、衆議院がこの「副首相」と他の大臣で構成される「内閣」を不信任し得るとする制度を設けることも可能であろう。このような制度は、サルトーリがどう評価するかは別として、ある種の半大統領制として機能し得ないだろうか。また、全体のシステムが、イスラエルとは大幅に違うように再設計された、大統領制というべきような首相公選制もありえよう。

サルトーリはシュガートとカレイ (Shugart and Carey) の首相公選を大統領制とする見解、及び、ボグダノア (Bogdanor) のイスラエルの首相公選を半大統領制的とする見解、を批判している。⁽¹⁴⁾

ただし、シュガートとカレイが彼等の著作を公表した時点では、イスラエルの首相公選制は現実のものとしては存在していなかったのであり、彼等は、彼等の4分類の境界線上に「首相公選制 (仮説的)」を位置付けている。⁽¹⁵⁾

また、レイプハルト (Lijphart) も、首相が直接公選される場合は、議会が不信任権を持っている場合でも大統領制に入るであろうというように述べている。なお、レイプハルトはイスラエルような合意型デモクラ

シーの政治では、大統領制型の政治は機能しにくいとし、建設的不信任の制度を持つ議院内閣制を勧めている⁽¹⁶⁾。

しかし、レイプハルトはまた、「1996年に始まったイスラエルの首相公選制は、他の（半大統領制と並ぶ——引用者）好奇心をそそる分類上の難問を提供しており」と述べており、第五共和制下のフランスと同様に時期によって違ってきうるととれる見解を述べている。ただし、詳細な記述はない。⁽¹⁷⁾

ボグダノアは、「首相公選はイスラエルにフランスの第五共和制と類似した政府形態をもたらすであろう。」とし、イスラエルの政治システムは、強力な首相主導的な状態と、フランスの「保革共存」的な状態との間を行き来するであろう、と述べている。ただし、何故そうなるかを制度的に具体的に説明はしていない⁽¹⁸⁾。

ここでは、こうした彼等の見解の詳細には言及しないが、首相公選制の見方が様々であり現存の制度の何れのカテゴリーにも入れにくいものであることを確認しておきたい。

この小論のこの節での考察は、サルトーリの議論に依拠して、首相公選制をより幅広い政府制度論一般の議論のなかに位置付けようとして手掛かりを求めたにとどまる。世界の議論は、ヨーロッパと南北アメリカ大陸にウエイトが置かれている感があるが、日本の首相公選制を論ずるとなると、フィリピンなどアジアでの大統領制などの政府制度の検討が必要になってこようが、この小論での予備的考察の及ぶところではない。

- (1) サルトーリは以下のように述べている。「民主主義の政治制度も一般には大統領制と議院内閣制とに区分されている。……しかし、現実世界の事例をこの2種類に分類することは許しがたいものを同類にしてしまうということを生じる。この理由は一方で、大統領制がほとんどの場合不適切に定義されており、また一方で、議院内閣制がお互いに余りに大きく異なっているため、それらに共通の名前は、惑わされるような一体感のために不適切な名称になってしまう。」 Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, Macmillan, 1994. p. 83. 岡沢憲英監訳, 工藤裕子訳, 『比較

首相公選制についての予備的考察

政治学』(早稲田大学出版部, 2000年, ただし, 筆者が参照したのは1994年の初版であり, 訳出されている1996年の第2版との異同は確認できていない。)93頁(訳文は必ずしも同訳書と同じにはしていない。ただし, 同訳にしたがって原文の parliamentary system は議院内閣制と訳出している。以下, Sartori (1994) 同訳書と記述)

- (2) 現在, 首相と大統領という観点から, 世界の各国を見ると, 首相と大統領の両者を置く国が最も多く, ついで, 大統領のみを置く国, 最も少ないのが首相のみを置く国である(ただし筆者が見たのは人口100万以上の国のみ)。両者を置く国のどれを半大統領制と見, どれを議院内閣制と見るかは, ジュベルジェの見方とサルトーリの見方で異なってくるし, 大統領制と見るべき国もでてくる。ただ, いずれにせよ, 半大統領制と見得る国は例外とするには多いように思う。なお, 首相のみを置く国は立憲君主制と見得る国である。ただし, 民主的政府について見るとなると, 民主的政府の基準如何で対象となる国が変わってくる。政府制度論の研究は, 通例, 民主的政府について行なわれているのであるが, 1990年代以後, 一応民主的形態をとる国が一層増えている。
- (3) Sartori (1994), p. 101. 同訳書114頁。
- (4) Sartori (1994), p. 101. 同訳書114頁。
- (5) Sartori (1994), p. 102. 同訳書116頁, p. 102. 同訳書115頁。
- (6) Sartori (1994), p. 84. 同訳書94頁。
- (7) Sartori (1994), p. 86. 同訳書96頁。
- (8) リンス (Juan Linz) の議論 リンスは政府形態を基本的に議院内閣制と大統領制とにわけ, フランスのような形態を例外と見ている。リンスの議論は, アメリカを例外とし, 中南米諸国に一般的に見られる大統領制の欠陥を指摘することに重点がある。リンスは, 大統領制は大統領を交代させることが困難であるという。つまり, ここでは, 大統領が議会によって不信任されないような制度が大統領制であるということが前提になっている。リンスは議院内閣制が勝るとする。Juan Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, 1994.
- こうしたリンスの大統領制についての批判的見解と, リンスへの批判及びリンスの再反論については以下を参照した。Donald Horowitz, 'Comparing Democratic Systems', Juan Linz, 'The Virtues of Parliamentarism', in Arend Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*.
- (9) リグズ (F. W. Riggs) の議論 リグズは民主的政府形態を議院内閣制(議会主義的形態)と大統領制とに大別し, 前者が, 民主的統治に最

低限必要である代表性と正統性の維持において勝れているとしている。大統領制の基本的な要件は「大統領は任期満了まで職務を全うし、議会の不信任によって罷免されることはない」(岩崎正洋, 工藤裕子, 『民主主義の国際比較』(一芸社, 2000年) 第1章, F.W.リッグズ, 「大統領制と議院内閣制」(工藤訳) 15頁) ことであるとし, そのような大統領制が成功したアメリカは例外であるとしている。リッグズが中南米諸国その他の発展途上国の大統領制の不安定性を論じたものとしては, F.W. Riggs, 'Fragility of the Third World's regime', *International Social Science Journal* (1993/5). 特に pp. 219-223. 断定を避けながらも議院内閣制の優位を述べている (p. 226). なお, リッグスは, 例外的な形態としてスイスのような会議制とフランスのような半大統領制とを挙げている。

同様の論旨として, Scott Mainwaring, 'Presidentialism in Latin America', *Latin America Research Review* (1990, No. 25). 「近年の学問的研究において, 大統領制の優位を支持する者はほとんどいない」(pp. 170-71).

- (10) サルトーリの半大統領制の理解については, Sartori (1994), 7 Semi-Presidentialism, pp. 121-140.) 半大統領制の複雑さを反映して定義的説明が長いので引用はしない。
- (11) ジュベルジェの半大統領制についての見解については Duverger, 'A New Political System Model: Semi-Presidential Government', *European Journal of Political Research* (1980/8). ジュベルジェは, 憲法上の規定と現実政治の文脈によって, 半大統領制には三つの類型, つまり, 単なる象徴的大統領, 強力な大統領, 議会(内閣)と権力を分有する大統領があるとしている (ibid., p. 165). 第一と第二の類型のあるものは, あるいは, 半大統領に分類されなくても良いものであろう。ジュベルジェがフランスの半大統領制について論じたものとしては, 時本義昭訳『フランス憲法史』(みすず書房, 1995), 第4章「半大統領制的共和国」がある。この章でのジュベルジェの議論の要点は, 1958年憲法によって発足した第五共和制が1962年の大統領直接選挙(いわば大統領公選)によって初めて, 議院内閣制から半大統領制に移行したこと(大統領のリーダーシップの強化), 西欧諸国の半大統領制の下での大統領のリーダーシップの強さは議会に安定した支持をえらるか否かに依るところが大きい, という点にある。しかし, 何れにせよ, ジュベルジェもサルトーリも, 憲法に規定された制度が, 現実政治の文脈の中で異なったものとなってくることを指摘している点は共通である。首相公選制も当然その憲法上の規定は同じでも現実政治の文脈の中で異なったものとなってこよう。首相公選によって首相のリーダーシップは強化される可能性があるが, それは議会の多数派の支持を

首相公選制についての予備的考察

えられるか否かによるところが大きいということであろうか。

なお、例えばアイルランドは、ジュベルジェは半大統領制とし、サルトーリは議院内閣制とするが、何れにせよ、その大統領は直接国民によって選挙されているにもかかわらず象徴的役割を果たしているにすぎない。逆に、フィンランドの大統領は1994年まで間接選挙であったにもかかわらず、ジュベルジェは無論、サルトーリも半大統領制制であったとしている。憲法上の権限が第一に関連してくるが、現実政治の中でどのような力を持つかは必ずしも直接選挙によるか間接選挙によるかに依って決まってくるものでもないようである。

ジュベルジェの半大統領制論について批判的に検討したものとしては、前述のメインウォリングの以下がある。Scott Mainwaring, 'Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the difficult combination', *Comparative Political Studies* (1993/7).

半大統領制という用語をもちいず、首相一大統領制という用語で説明する文献も見られるのであるが、どの程度に首相と大統領とが権限ないし影響力を有している場合に、首相一大統領制に当てはまるのかが明確でなく、半大統領制同様に難解なカテゴリーであるように思われる。

(12) Sartori (1994), p. 116, p. 117, 同訳書131頁, 132頁。サルトーリは、6.7 THE DIRECTLY ELECTED PREMIER としており system という用語の使用は避けている。

(13) サルトーリはイスラエルの首相公選制について以下のように述べている。'More exactly, no confidence vote of the Knesset to the prime minister itself and/or to his government automatically entails its dissolution and new elections. The prime minister is also entitled to dissolve the Knesset on his or her initiative, provided that the President concurs.' Sartori (1994), p. 119, fn. 13. 前段の文章は、不信任が総選挙と首相公選を同時にもたらすことを読み取りにくいし、後段の文章では、議会在政府に反対したときのみ首相は大統領に議会の解散への同意を求めることができ、同意が得られた場合でも、前段の場合と同様に同日選挙になることを読み取ることは殆どできない（これらの点については本稿の(一)の2)の1の本文及び注(8)で述べている)。訳文の問題ではないことを示すために、訳書からの引用は避け、敢えて原文を付した。

サルトーリのこの著作が公刊された当時、イスラエルで首相公選制の法的制度は決まっていたが、まだ実施されていなかったわけで、現実にとどのようなものとして機能するかは不確定であった。

(14) Sartori (1994), 6.7 The Directly Elected Premier 同訳書, 6章の7「首相の直接選挙」

- (15) Shugart and Carey, *Presidents and Assemblies*, 1992, p.160, Figure 8.2.
- (16) Arend Lijphart, 'Israel Democracy and Democratic Reform in Comparative Perspective', in *Israel Democracy under Stress*. この論文が公表されたのは1993年であるが、レイプハルトが、首相公選制導入時の議論を参照してこう述べているのか、改正後の基本法に基づいてこう述べているのかはこの論文からは読み取れない。
- (17) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, Yale University Press, 1999, p. 123. レイプハルトは、同書の表7.1では、イスラエルをアメリカ、フランス(1958-86, 88-93, 96-つまり、「保革共存」でなかった時期のフランス)等と並べて、大統領制のカテゴリーに入れている。
- (18) Vernon Bogdanor, 'The Electoral System, Government, and Democracy', in *Israel Democracy under Stress*, p. 97.

補注 日本では、首相公選制は、首相は自明のこととして政府代表ではあるが国家代表ではないものとして構想されている。理論上は、政府代表でもあり国家元首でもある公選首相が考えられる。ファブリーニ(Sergio Fabbrini)が提案している「首相公選制」はそのようなものであると考えられる(ファブリーニ自身は近似大統領的議院内閣制(approximation presidential parliamentarism)と呼んでいる)。何故なら、ファブリーニは、シュガートとカレイ(注(15)参照)は「公選された首相」が国家元首ではないことを強調しているが、自分の提唱する制度はそうではないと述べているからである。ファブリーニの「首相公選制」は大統領制に近いが、なお議会が公選首相を不信任する権能を有している。ファブリーニ(工藤静子訳)「議院内閣制と大統領制のはざま」(白鳥令編『政治制度論』芦書房, 1999年)所収, pp. 202-204, 注(48)参照。共和国であるイタリアでは日本のような制約はない。

(五) 現時点(2001年4月)での日本での首相公選制論議

政界では、自民党内でも、1992年頃から、政治改革の必要性が叫ばれだし、首相公選論もでてくるが(1993年に自民党の山崎拓氏を会長として超党派的議員でつくる「首相公選制を考える国会議員の会」が発足)、小選挙区制導入が改革の基本方向となり、首相公選論は掻き消されていく。近年、選挙制度改革が一段落したところで再び首相公選論が登場し

首相公選制についての予備的考察

てきた感がある。2001年4月の自民党総裁選挙では圧勝した小泉純一郎氏が首相公選制の必要性に言及している。ただし、新たな政府制度を具体的に提案したわけではない。ともかく、首相と幹事長（山崎拓）に首相公選論者が並んだわけである。

民主党の側にも首相公選制への言及はしばしば見られる。民主党代表の鳩山由紀夫氏も首相公選論者として知られている。菅直人氏も首相公選に言及している。⁽¹⁾ 自民、民主、両党の若手に党派横断的な首相公選制の提唱の動きも見られる。⁽²⁾ 公明党サイドでも、創価学会名誉会長の池田大作氏が、首相公選制を提唱している。⁽³⁾ ただし、近年の首相公選制の提案には、管見する限り中曽根私案のような具体的かつ体系的なものは見られない。

以下、管見した文献を公表の順序にしたがって見ていきたい。小林良彰教授は、小林昭三教授の憲法改正を要せず「可能」とされる、国民による投票の結果を尊重して国会が首相を選出する「首相公選制」と同趣旨の制度を提議されているが、具体的な制度を提示されたわけではない。⁽⁴⁾

小林昭三教授は、新たな政府制度としての（当然憲法改正を伴う）首相公選制を提案された。具体的に言及されているのは、首相公選と議会の選挙は同時行なわれる、議会は特別多数で首相を不信任できる、その場合は首相公選と議会の選挙が同時に行なわれる、首相に立法拒否権を認める、といった点である。ただし、単に議会とし衆議院というようにされていない点からも窺えるように、中曽根私案のように具体的な提案ではない。⁽⁵⁾

その後、小林昭三教授は、「首相直接選挙は、それだけの制度改革にとどまるのではない。議会と政府の関係について、いまの議院内閣制的手法が原則として否定される。そして大統領制的関係が考慮され、それに脚色がほどこされ、採り入れられる。」とされ、国会の最高機関についての規定の削除、閣僚と国会議員の兼職禁止、議会の立法事項と首相の

立法事項の分類などについて、踏み込んで論じられている。⁽⁶⁾

永久寿夫氏の「首相公選待望論」は正に待望論であり、具体的な提案をされているわけではない。⁽⁷⁾

小田全宏氏は「首相公選制が憲法上阻止される条文のみに限って改正する方向をとるべきであろう。」としている。具体的には、6条、67条、41条、48条である。⁽⁸⁾したがって政府制度がどのようなものになるかは、憲法改正後の立法措置の問題ということであろう。小田氏は、また「まずは国民が最もその意志を集約できるこの首相公選の部分のみに焦点を当てて憲法を改正するべきであろう。」と述べている。⁽⁹⁾

1960年代の首相公選論が憲法改正反対論によって立消えたとすれば、2000年代の首相公選論は憲法改正の発条として登場してきたとでもいえるようか。⁽¹⁰⁾

積極的導入論とは異なる論調として、高橋和之教授は、「国国内閣制」という視座の中で、首相公選制に触れておられる。中曽根私案の批判を展開され、「首相公選論」が提議した問題を、「直接民主政」の視点から再検討し、日本における「直接民主政」の実現の方策を探ることが今や真に求められているような気がしてならない。」としているが、何らかの具体的な首相公選制を提唱されているわけでは何らない。⁽¹¹⁾

天皇制との関連からの批判的論考も見られる。百地章教授は「天皇制との関係から考えても、首相公選制の採用については、慎重でなければならぬと思われる。にも拘らず、首相公選制を採用しようとするならば……天皇の国家元首としての法的地位を明確にすると共に、たとえ名目的なものであれ、何らかの形で統治権の分有を認め、天皇と政治との関わりを維持していくことが最低限必要ではなからうか。」としている。⁽¹²⁾

慶野義雄教授は「大統領制というものは、君主制のない共和国で、君主制の代替物としていわば苦肉の策として発明されたものである。」としている。⁽¹³⁾

全体としてみて現時点での首相公選論は、あくまで私の見た限りで

首相公選制についての予備的考察

あるが、体系的具体的なものではなく、具体的に言及されている部分も論者によってその内容が異なっている。

この辺りのところを、かつて、憲法改正を伴わない首相公選制の導入を論じられた小林昭三教授は、「だが変わるのは、首相の選出方法だけで、その外の制度的特徴（なかんずく、議会——首相の関係）は今まで通り……⁽¹⁴⁾と思っている人が少なくないようである」と述べられている。

糠塚康江教授は、「今日の首相公選制は、国民が直接に首相を国民投票で選ぶという仕組み以上のことを打ちだしていないので、如何なる射程をもつのか明確でない⁽¹⁵⁾」とされている。

本田雅俊教授は、「公選論は聞こえが良い。無党派層は溜飲を下げるかもしれない。……閉塞感が覆う日本政治に、変革をもたらすような期待感を与える。……（だが公選制は——引用者）掛け声とは裏腹に空中楼阁の域をでないものだ。絵にかいた餅に等しい首相公選論を議論するよりも……⁽¹⁶⁾」と述べられている。

1960年代では、明確な具体性を持った中曽根私案が提示され、護憲の世論の強さから見てその実現性は殆どなかったと思われるのだが、批判的論調の文献が多数見られる。1990年代以後においては、憲法改正の機運、首相公選制への支持の高まりが見られるように思うが、明確な具体性をもった提案がなされていないことによるのか、批判的論考も少ないように思われる。

- (1) 鳩山由紀夫、「自衛隊を軍隊として認めよ」『文芸春秋』(1999年10月号)。鳩山氏は前回2000年の民主党代表選挙（ただし無投票）でも首相公選制に言及している。かつての民主党代表選挙で、菅直人氏に挑戦した松沢成文氏が首相公選制の実現を公約にかかげたこともある。菅直人「首相公選制を導入し、政治システムを転換するときだ」『論争 東洋経済』(2000年11月号)
- (2) 浅尾慶一郎、山本一太「首相公選制の手続きはこれだ（提言）」『中央公論』(2001年1月号) 浅尾氏は民主党議員で山本氏は自民党議員である。両氏の私案では、衆議院の総議員3分の2以上の多数で公選された首相を不信任し得るものとされており、その場合は、衆議院が解散された場合は

総選挙と首相公選の同日選挙，内閣総辞職の場合は首相公選のみとされており，この点では，具体的な提案がなされている。また，この点では，中曽根私案よりも議院内閣制的である。

- (3) 『聖教新聞』(1999年1月25日)池田大作氏による記念提言「平和の凱歌——コスモロジーの再興」
- (4) 小林良彰『選挙制度』(丸善ライブラリー，1994年)163-64頁。
- (5) 小林昭三「首相公選制の政治制度論的考察」、『早稲田政治経済学雑誌』(1994年10月号)。
- (6) 小林昭三「首相公選制再装」『憲法研究』(28巻，1996年)，引用は87頁。
- (7) 永久寿夫「首相公選待望論」『Voice』(1998年7月号)。ただし，永久氏は，官僚制の統制のためにアメリカ的な高級公務員の政治的任命制に言及されている。
- (8) 小田全宏「『首相公選制』は実現できる」『Voice』(2000年12月号)179頁。小田氏の改正案は以下のようなものである。6条「天皇は，国民の指名に基づいて，内閣総理大臣を任命する。」67条「内閣総理大臣は，国民の議決に基づいて，これを指名する。」41条，国権の最高機関であるという表現を削除する。48条「両議院の議員と内閣委員(大臣)は兼任できない。」を追加する。(ただし，41条と48条の改正は必ずしも首相公選制の導入に必要不可欠なものではないであろうし，首相公選制を大統領制的なものに近付けることになろう。)
- (9) 小田，「『首相公選制』の導入が日本の政治を変える」(『SEIKAI』2001年2月号)(58頁)。
- (10) 『国会画報』(2000年8月号)は「今度は現実味?『首相公選制』論議」と題する一文を掲載しているが，「憲法改正の方法論としては「あめ玉」となる可能性もあろう。」(10頁)としている。『THEMIS』(2000/3)に「9条よりも首相公選制に注目!」の記事があるが，実際に首相公選制に触れている部分のごく僅かである。注(1)で触れた菅直人の一文もタイトルは首相公選制云々となっているが，実際に触れている部分のごく僅かである。「首相公選制」が関心を引くのでそうしているということであろうが，またそうしたタイトルが関心を高めていくということもあろう。
- (11) 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』，有斐閣，1994年，405-6頁)高橋教授の「国民内閣制」そのものへの言及はこの論考の越えるところであり，避けたい。
- (12) 百地章「首相公選制について」『比較憲法研究』(1994年10月)(121頁)。なお，首相公選論は中曽根私案に見られるように天皇制の維持を自明の前提としており，それ故にこそ大統領制ではなく首相公選制として提唱されているのであろうが，例外的には，公選された首相が元首となるとする案

首相公選制についての予備的考察

- も見られる（119頁参照）。
- (13) 慶野義雄「首相公選制と国体」『憲法研究』（1996年）112頁。
 - (14) 小林昭三「首相公選制の政治制度論的考察」, 49頁。
 - (15) 糠塚康江「首相公選論」『法学セミナー』（8/2000, No. 548）。糠塚教授は、「もとより首相公選制は大幅な憲法改正を伴うから、実際的な処方ではない」とされている。
 - (16) 本田雅俊「首相公選制の是非」『時事解説』（2000年9月8日）。なお、書かれた時期が2年違うこともあるが、イスラエルについて、首相公選制に積極的な永久氏は、「九六年から首相公選制が導入され、強い権限を持った首相が登場した」（永久、前掲、174頁）とされ、本田氏は、「今やバラク政権は危機にひんしている。議院内閣制と首相公選制は両立しにくい制度だ」とされている（本田、同上、4頁）。

おわりに

首相公選制は、様々な形態をとり得る。アメリカの大統領以上に強力な権限を持つ「公選首相」も創り得るし、何らかの意味で、半大統領制的なものでもあり得るし、議院内閣制的なものでもあり得るだろう。また、これらの何れでもないものでもありえよう。明確なのは、「首相」という名称の役職者を国民が直接選挙で選出するという点のみであり、制度の全体は不明確であり極めて幅広い可能性を持つ。したがって、首相公選制が日本に何をもちたらしめかについて噛み合った議論をすることは、その具体的内容を確定したうえでなければ、困難であろうと思われる。

ただし、それだけに、かえって様々な期待を込めて首相公選制への支持が高まっていくということもありえよう。首相公選に直接関することのみを憲法改正案に盛り込み、——小泉新首相もそのような提案をしている——可能な限り他は（実際にはおそらく政府制度のかなりの部分を）、憲法改正の後で、法律で規定していくような手法をとれば、無党派層の動向と政治不信から見ても、現状打破の万能薬として、首相公選論が受け入れられていく可能性があるのではないだろうか。

情勢は流動的であるが、今後（5月以後）急展開していく可能性もあ

り、この原稿が活字になった時点では、なお参照すべき文献も入手でき、また新たな文献が公表され、付け加えるべき多くのことが生じている可能性があるが、それらについては稿を改めて述べたい。

(2001年4月30日脱稿)