

首相国民投票制について

田 畑 忍

一

十月十二日の、憲法調査会の改憲討議の席上で、中曽根康弘氏が、首相公選論を展開して、現行日本国憲法を、今のところは、この点でのみ変えるべきことを主張した。新聞の伝えるところでは、細川隆元氏が相当強くこれに反対し、また他の点での改憲論者たちも、中曽根構想には反対の者が多いということであるが、中曽根意見自体の内容も、その詳細は、門外漢には実はよくは分らない。

二

ところが、中曽根氏を中心とする正力松太郎・高橋達之助・宮沢胤男氏等の「内閣総理公選研究会」の発表した「首相を国民投票で選出しよう」という檄文には、その主張と、主張の根拠が、比較的明瞭に書かれている。そこで私は、この檄文に順次抛りながら、その首相公選論に検討を加えることにしたいと思う。

先ず、右の檄文（以下、これを「檄文」と書く）は、「◎戦後の政治の癌は何か——世界に例の少ない派閥と政争の国の現

実」について、訴えている。すなわち、(1)戦後日本の政治の癌は、自民、社会両党内の派閥政治で、派閥のために「民族の目標や政治の理想が失われている」と言い、(2)政党間の政争が激しくて、乱闘や暴力が繰り返され、その都度党首会談が行われて、国会の正常化が約束されるが、守られたことがなく、これでは日本がもたない、と言ひ、(3)また、過去十五年間に解散が八回もあって、膨大な資金の濫費が行われ、政治がストップし、大臣・次官の任期が短期となるために、その本来の任務が尽されない。殊に首相は、派閥に気を使って長期国策を行ひ得ない。かくして、諸方面の施策が山積したままに放置されている。其の原因は、「政権の基礎が不安定だから」である、と断定している。

しかし、果して、そうであろうか。第一「派閥政治」のわるいことは、戦後特有の現象ではない。況んや、現行日本国憲法のせいではない。その原因は、多くの議員諸君が、其の性格と生活に於てデモクラシーを解していないためである。第二「極端な政党の争い」も、同様に彼等のデモクラシー不理解のためであり、多数決政治を誤って多数の無理押しの暴力を取てしているためである。国会の乱闘不正常も、彼等が国会法を無視し、これを改悪し、また常に違憲の悪法を強行しようとしている結果にほかならない。要するに、彼等が憲法を軽視し憲法に反逆していることが、その原因だと言わねばならない。第三「政権の不安定」も、同様の原因によるものであり、「政権の基礎」違憲の政治によっているためである。それ故、このようにが

デモクラシーを解せず、違憲の政治を繰り返している政権が首相公選で安定して国民に君臨するようになれば、それこそ、日本の一大事だと言わねばならない。

三

ところで、「檄文」は、次に、「◎どこに原因があるか——政治の仕組に一大欠陥がある」のたとして、その主要な制度上の欠陥は、「(1)国会議員が大臣になり(2)国会から首相が選出される、ところにある」とこじつけている。そして、選挙区との関係に於て、大臣病患者と派閥が発生し、国家や党を疎かにして、国会は乱闘と暴力を繰返すことになるのだと説明している。要するに、国会議員の大臣・首相兼職制度が、「派閥政治」と「極端な政党の争い」と「政権の不安定」の原因だということであり、議院内閣制を規定している日本国憲法に、いっさいの責任があるのだ、ときめつけているのである。

果して、そうであろうか。そうだとすると、議院内閣制をとっているイギリス・スエーデン等々の国々も、日本の現状と同様に、「派閥政治」と「極端な政党の争い」と「政権の不安定」が当然あるべきだということになるが、しかしイギリスやスエーデンでは、その反対に、きわめて立派な議会政治が行われているのではないか。従って、右の如き内閣総理公選制度研究会の理由づけは、筋の通らない、ただのこじつけであることが、わかる筈である。ということは、日本の今日の違憲的腐敗政治の原因は、議院内閣制という制度そのものにあるのではなくて、

首相国民投票制について

内閣を担当している政党と議員諸君が、この制度を正しく運用する能力をもっておられない、と言うことを意味するのであって、従って、このようなことで、内閣総理公選制を正しく運用できるなどと言い得るであろうか。それは、論理を無視し、条理を度外視することなくしては言い得ない筈である。実は、首相公選制は、議院内閣制よりも、遙かに運用のむつかしい制度であるから、議院内閣制を正しく運用し得ない政党人は、首相公選制を更に大きくスポイルすることにならざるを得ないと言うことになる。すなわち、国会議員の選挙と、両方で腐敗の上塗りをするだけではなく、「違憲的腐敗政治のいっそうの安定」によって、国民の犠牲は倍増することになる危険が多いのである。

しかし大事なことは、既存の議院内閣制度を変えることではなく、正しくこれを守ってゆくことではなければならない。このことは、むしろ自明の理と言うべきものであろう。

四

「檄文」は、しかし、これを「どう改めたらよいか」と問い、「——首相公選と三権分立を明らかに」することだと答えている。

すなわち、「国会と政府、議員と大臣との直接の結びつきを切断し」、「三権分立を明確にし」、「国会は立法府として法律を作り、政府を監督し」、「政府は執行府として法律を執行し」、「裁判所は判定機関として法律を解釈することに専念する」こ

とにすれば、「派閥政治」と「極端な政党の争い」と「政権の不安定」を改めることができる、というのである。

しかし、権力分立は、現行日本国憲法がすでにこれを明確にしているところであって、制度的に改める必要はない。ただ、政府と国会議員諸君が、例えば第四十一条の解釈を勝手に誤り、内閣法第五条に内閣の法律提案権を設けて、権力分立制度を攪乱しているのである。彼等が、国会を「唯一の立法機関」と定める第四十一条の法意を無視し、或いはこの憲法の法規に対する違反を反省せずして、右のように叫んでいるのは、滑稽というほかはない、と評されても仕方がないであろう。

ところで、一方、彼等はその提唱する首相公選論について、次のように言う。曰く。「首相、副首相は国民投票で国民が直接選挙し、それを天皇が認証し、大臣は首相が全国民の中から適任者を選んで首相の幕僚である行政長官とし、首相、副首相は任期を例えば四年と安定し、その間、解散を廃止し、ちやうど知事公選のように、国民の利害に直接関係のある執行権は国民が直接に選挙すると共にその地位を安定させることとする」。さらに国会議員中の適任者も大臣に任命されたものは議員を辞し、兼任を認めないことにする、とし、また衆議院は立法・予算に於て優越せしめ、参議院には各省次官、大公使、最高裁判官、将官の任命について同意権を賦与して人事監督に於て優越せしめ、以て「官僚政治と独裁制を防止する」と言っている。

しかし、国会から独立した首相の四年間の任期安定ということになれば、権力主義意識の強い日本の場合、独裁制と官僚政

治の強化されることは、必至と言えよう。それは、公選の首相は、今日よりも甚はだしき派閥政治の中から選ばれる可能性が多く、従って、いっそう真の適任者を得難くなるからである。むしろ、とくに今日必要な制度は、首相リコール制である。すなわち、日本国憲法の内閣弾劾制（日本国憲法第69条参照）に加うるに、日本国憲法第十五条所定の国民の公務員選免権に依拠した内閣総理大臣国民審査法を制定することである。この立法は、実は当然に、現憲法下に於てなすべきであるが、国会の非見識と怠慢の結果、立法化されていないのである。しかし、この立法によって、首相及び内閣の官僚的独裁化を、多少の程度に於て防止することを得る。これに反して、首相公選制は、すでに腐敗して逆行に走っている日本の政党政治の違憲性を激化する惧れが多い、と見るべきである。衆議院の無解散制も、同様の危険を蔵している。それ故、内閣総理公選制度研究会の右の如き提唱は、反動的独裁政権の強化安定へ方向づけられたものと見なすほかはない。すなわち、彼等の「国家構造改革」論としての首相公選論は、さんねん乍ら、構造改悪論と看做さざるを得ないものである。

五

次に「檄文」は、「◎首相公選制の長所と疑問点」と題して、先ず、長所八点を記述している。すなわち(1)首相公選は、国民と国家の一体感と民族の活力を回復し、国民の責任と愛国心を醸成する。(2)首相はその地位の強化と安定により、大局的

となる。(3)大臣は選挙民から独立して、国民中から選ばれるので、内閣は多彩となり、長期安定して政策を公正に実現し得る。(4)国会議員は政府から独立した高い地位に於て、静かな立法府が実現する。(5)政策の実施が上から下へと責任の明確な政治が実現する。(6)地方自治における知事市町村長の直接選挙の訓練があるので、首相公選制は主権在民を確実にする。(7)首相公選は憲法の進歩的な改正だ。(8)議院内閣制を変えることは世界各国の大勢である。などというのである。

しかし、右の八長所とっているものの中、(1)乃至(5)は、すべて独断にちかいものであることは前節で指摘したとおりである。否、逆に、すべて悉く短所となることの危険の方が遙かに多い、と考えねばならぬ。(6)と(7)は一応の理由になるが、しかし改憲によって首相公選制をつくることは、それと抱き合せて、必ず他の点での改悪のなされる可能性を強めることにならざるを得ない。ただ改憲によらずして、日本国憲法第十五条に従い、法律を以て、国会指名の前提として、被指名首相候補者を国民によって公選せしめる制度をつくることはできる。そして、この制度をつくることにすれば、首相公選制と議院内閣制両方の長所を生かすことに或いはなる可能性があるかも知れない。しかし、これも、同時に首相リコール制を法律を以て設けることを必要とする。そして、国民、殊に政治家が、憲法の遵守又は保守の精神に徹することが、いま一つ必要不可欠の条件であることを忘れてはならない。(8)の「首相公選は世界の大勢だ」と言う断定が、その通りでないことは、第一、其の指摘のフラン

スの大統領選挙が国会議員等による選挙であって、国民による直接の選挙ではなく、一種の議院内閣制であることを否定できないことによって知られるであろう。西独・イタリーまた然り、であるのではないか。

また「檄文」は、その首相公選の構想について、疑問四点を挙げ、それを否定する解答を出している。第一の疑問点として、首相公選により国民が二つに割れて争うことになり、今よりもいっそう不安を醸すおそれはないかと問い、政党の話し合いでルールをきめるのだから、其の心配はない、と答えている。しかし今の多数党の反動的な横暴ぶりでは、公平な選挙のルールなどができる筈がないのみか、不安と腐敗の増大を結果することとは必至と言ってよい。第二の疑問点として、首相公選の候補者は政党で定めることになるから、政党内の争いが激化しはしないかと質し、売名候補は首相国民投票法で禁止し、また候補者の予選制を採用すればその危険はなく、「国家的人材」選出により、穏健な二大政党対立を出現できる、と答えている。しかし、日本の現状では、そうは問屋が卸さない。むしろ、党内の派閥争いは、首長公選をきっかけにして益々激化することとなり、政治不安は数倍しよう。第三の疑問点として、首相公選の結果、天皇の地位を変えて共和制にするのではないかと質し、天皇は象徴として公選の首相を認証されるのであるから、現在同様共和制にはならない、と答えている。しかし、国民主権である以上現在すでに共和制であって、この設問はナンセンスというはかはない。第四の疑問点として、首相公選は官僚制また

は独裁制に転化する恐れがないかと問い、三権分立確立の条件の下に、国会に独裁制防止の権限を与えれば心配はない、と答えている。しかし、このような防止策では、首相公選による派閥的一党独裁化は防げないであろう。とにかく、其の提示にかかる以上四つの疑問点と対策点の指摘は、いずれもすべて、本質的なものではなく、問題にはならないものであって、無意味というほかはない。むしろ何か、ひどく馬鹿にされた感じが、後味になって残るのである。

六

次に、「檄文」は、「◎首相公選制の歴史的意義」として、この方策が、「——日本のゆきずまりを打開し民族の活力を回復する唯一の途」であることについて述べている。

すなわち、(1)米国型の大統領的民主制とドゴールの新体制を評価し、英国型・日本型の議院内閣制は旧式で時代遅れだ。(2)現憲法所定の議院内閣制は支柱または調整権者がなく不安定だ。(3)現行憲法所定の首相国会指名制を国民的公選制にすることは進歩だ。(4)また国民自らが憲法と国家構造をつくり変えることが、日本民族の活力を回復することになる。と言うような主張である。

しかし、(1)イギリスやスエーデンの如き議院内閣制の諸国家が、安定のうちに、国民の生活を実質的に高める政治を展開している、という厳然たる事実を、この構想は看却している。(2)また、現憲法所定の議院内閣制に支柱がないのではなく、最高

機関たる国会がその支柱たるべきことを憲法が規定していることを、この構想の諸君は無視している。そして、国会が怠慢で支柱の役割を果していない点に問題があることについて全くの無反省ぶりを示している。すなわち、自らの違憲行為の数々を棚に上げておいて、罪をすべて現行の憲法制度に帰しているのである。このこと自体その責任を追求されて然るべきである。(3)彼等はまた、国民自らが首相を選ぶべきだとの主張だが、現行の議院内閣制も、日本国憲法第十五条に定める国民による公務員選免制に基拠しているのである。のみならず、また一種の首相候補公選制と首相リコール制とを立法措置によって実現することの可能なことは、既述のとおりであって、何ぞ、改憲を必要とせんや、と言わねばならない。(4)さらに彼等は、国民みずから憲法を作るべき秋だと言うけれども、それよりも、現行日本国憲法を国民みずから改悪すべきではなく、これを保守すべき秋ではあるまいか。

七

最後に「檄文」は、「◎この制度をどうして実現するか」と提言し、「(1)首相公選制は、「第二の大政奉還の提唱であり」「普選運動である」と言い、(2)各政党、経営者、労働組合等の対立する集団に話し合いの広場を作り、学者、ジャーナリスト、文化人に幹旋の役目を果させることができると言い、(3)従来の改憲の立場を白紙に戻し、「現在の内閣の調査会は早期に任務を終了すると共に解散し、本構想中心の話し合いに移って、国家

構造改革の断行に踏み出すべきだと言ひ、(4)この構想を完全に
するための意見を望む、と言っている。

要するに、評判の悪い憲法調査会の任務は一応終った。だから、更に社会党等の改憲反対論者を、巾広く改憲の線へ巻き込む手段として、実に巧妙なる改憲工作の作戦的展開をしたものであって、一種のゆさぶり戦法である、と言うことが出来よう。現に、この誘惑に心を奪われている人々もあるようだが、日本

国憲法の完全実施を俟たずしての改憲が、必ず改悪となるものであり、従って、国民がせっかくにして獲た自由と権利を奪われることになって、民主主義が其の一角から崩されるにいたるであろうことは、火を見るよりも明らかであると言わねばならない。我々は断じて「檄文」の巧言令色に乗ってはならないのである。