

首相公選制における独裁

岡田 大助

千葉大学・教育学部

Dictatorship under the Direct Election of the Prime Minister

OKADA Daisuke

Chiba University, Faculty of Education

首相公選制の導入を主張する、いわゆる首相公選論への批判は多い。そのうち特に批判として出てくるのが、「独裁」との関係である。つまり、もし首相公選制を導入するとしたら、首相の権力が強くなり、結果として独裁に至るのではないだろうかということである。しかし、従来、この点につき殆ど考察されてきていない。そもそも「独裁」とは何であるのか、どのような条件の下で独裁に至る可能性があるのか、そして首相公選制の導入を考えた時に独裁を防ぐ方法はないのかについて考察し、首相公選制の導入における実現可能性を探る。

キーワード：首相公選制 (the Direct Election of the Prime Minister) 独裁 (Dictatorship)
国会によるコントロール (Control by the Diet)

第1章 問題の所在

内閣総理大臣の俗称である首相を国民の直接選挙で選出しようという首相公選論は、何度か立法論として出されてきた。日本国憲法制定時に野村淳治は主張し、1960年代に中曽根康弘議員（当時）は首相公選論の提唱をした〔小林 2001：10-11；加藤 2002：127-128；中曽根 1962：20-21〕。2000年代において小泉純一郎首相がその就任会見で憲法改正のための1つの手段として首相公選制の導入を提案した〔読売新聞2001年4月28日朝1面〕。さらに2012年には大阪維新の会（当時）が次期衆院選の公約となる「船中八策（維新八策）」を発表しその中で提案した〔読売新聞2012年2月14日朝7面；読売新聞2012年2月14日夕2面〕。

そもそも現行日本国憲法において首相は国会から指名され（第67条）、天皇が国会の指名に基づいて首相を任命する（第6条1項）ということになっている。したがって、少なくとも第67条は改正しなければならない。

首相公選論のメリットとしては、国民の意思による人物が首相になることや、首相のリーダーシップが発揮されやすくなること等である。他方、デメリットとしては、公選首相が国会と対立することによる政局の不安定、憲法改正を伴うこと、あるいは国民から直接選ばれることにより国民への責任転嫁が起こる等である。デメリットの中で特に有力なものとして「独裁の危惧」がある。首相という1人が権力を独占することにより、独裁になるのではないかということである。本稿は首相公選制と独裁との関係について扱う。

「独裁」とは何であるのか、どのような条件の下に独裁に至る可能性があるのか、そして首相公選制の導入を考えた時に独裁を防ぐ方法はないのかについて考察する。

第2章 独裁制の意義

「独裁」という言葉は、あらゆる時代や古今東西を問わず、概ね否定的な用語として扱われている。「独裁者の認める真理は絶対的な正しい真理であり、他の人々の考える真理は虚偽の真理である。随って独裁者の意思は独り尊重され、他のすべての意思は軽視され、無視される」〔服部 1967：65〕。ヒトラーによる独裁も、スターリンによる独裁も、そして毛沢東による独裁も否定的に扱われている。

1960年代の首相公選制の論争において辻清明はヒトラーの例を挙げて危険であると警鐘を鳴らしている〔辻 1962：123-126〕。それに対して、鶴飼信成は、ヒトラーの例はむしろ議院内閣制に未練を残していたからであるとする〔鶴飼 1962：203-208〕。この論争は中曽根案を基としてのものであるので、首相公選制は大統領制の亜種として理解されている。ただ、直接国民から選ばれた為政者という点では共通するので、たとえ「首相公選制は、典型的大統領制ではない」としたからといって、首相公選制には独裁制の危惧はないとするわけにはいかない。

そもそも「独裁」(dictatorship, Diktatur) とは何であろうか。それを考えるにはもう少し広い視点から考えていく必要があると思われる。古代ギリシャにおけるアリストテレスによる政体論（国家の政治形態の理論）における六政体論の峻別に従うならば、一人の支配の中で良い政体は王政 (basileia)、悪い支配は僭主政 (tyrannis)、少数者の支配の中で良い政体は貴族政 (aristokratia)、悪い政体は寡頭政 (oligarchia)、多数者の支配の中で良い政体は国制 (politeia)、悪い政体は民主政 (demokratia) となる。そして、僭主政、寡頭政、民主政は「これら各々がその配分的正義の主張を過激に適用すればするほど、変革と革命に見舞われる」ということを導出する〔佐々木 1995：22-23〕。つまり、業績

や能力等によって権力を配分するという配分的正義の主張の適用を過激にしないことが、長持ちにつながるということである。政体論を考える際には、論者の意識の如何に拘わらず、このアリストテレスの分類を前提にして議論していると思われる。

「シュミットが残した功績の1つは、《独裁》概念の明確化である」[古賀 2007:178]⁽¹⁾ということを考えれば、カール・シュミットの「独裁」概念をみることに重要な意義があるであろう。

「独裁」という言葉は、権力の集中や一元的支配の代名詞という意味で「暴政」(tyranny)や「専制」(despotism)をイメージされがちであるが、それは独裁が民主主義的な正統性に基づく一元的な権力支配を意味し、さらに権力者の個人的支配が独裁と呼ばれることになるからである。そして、際限なく「独裁」概念は拡大してしまう。シュミットはそこで、独裁は「例外的状況」において一時的に必要とされ、「例外的状況」が克服されれば、その役割を終えるものであるとする[古賀 2007:179]。言い換えれば、従来の独裁の定義すなわち何らかの意味における人民の支持にもとづき、高度に集中した統治機構を用いる単独者の個人的支配を独裁と称することは独裁(dictatorship)とシーザリズム(caesarism)との区別を見ていないとして批判し、マルクス主義者のプロレタリアート独裁の検討に進み、そこから過渡的・手段的・例外的性格をえぐり出す。具体的例外性(Die konkrete Ausnahme)——「ある規範的な表象に対応した、具体的に招来しうる成果」——こそが独裁の本質であるとする。具体的例外性が独裁制とシーザリズム⁽²⁾を区別するとする[猪木 1984:3-5;猪木 1991:10-12]。

シュミットは国法学的見地から、独裁をその授権者によって委任独裁(受任独裁,立憲独裁)⁽³⁾(Die kommissarische Diktatur)と主権独裁(Die souveräne Diktatur)とに分類する⁽⁴⁾[猪木 1984:4;猪木 1991:11]。すなわち、委任独裁は、「憲法によって構成された権力」(pouvoir constitué)による委任を受け、主権独裁は「憲法制定権力」(pouvoir constituant)によって委任される。また、課せられた任務の面から見れば、「委任独裁」が既存の憲法体制の擁護のために一時的に法を「停止」するのに対して、「主権独裁」は「革命独裁」として、既存の憲法体制を廃止し、「真の憲法とみなすもの」「招来される憲法」の樹立を目的としている[古賀 2007:186]。

すなわち、シュミットにとって主権とは憲法制定権力であることを考えれば、その主権によって授けられたものが主権独裁であり、憲法の条項によって臨時に授けられたものが受任独裁ということである。

猪木正道によれば、シュミットの独裁概念について、受任独裁に関する限り具体的例外性は歴史的事例に当てはまるが、肝心の主権独裁については、具体的例外性は必ずしも妥当しないものといわなければならない。ヒトラーの独裁も、スターリン独裁も、臨時のものではないため受任独裁ではなく、主権によって正統化されているため主権独裁であることを思うと、シュミットによる独裁の分類は、現代の独裁を研究する上に、あまり役立たないとする[猪木 1984:5-8;猪木 1991:12-15]⁽⁵⁾。

すなわち、シュミットは独裁とシーザリズムの区別の標識として具体的例外性を定立しておきながら、独裁の二類型のうち主権独裁については歴史的事例によって具体的例外性が主張することが難しいことが明らかになる。スターリン独裁もヒトラー独裁も「ある規範的な表象に対応した、具体的に招来しうる成果」を目指したかどうかは解釈がわかれるところであるからである。

主権独裁について、長尾龍一は絶対主義以降の国家は常に「主権的独裁」の体制であったが、シュミットが独裁官(既存の権限関係を見捨てて行動する権限をもつ弁務官(commisaires, Kommissar)の一種)の権限問題という、主権論から見て周辺的な主題を機軸として論じたために、「委任的独裁から主権的独裁」という図式が生じ、あたかもフランス革命以後に初めて主権的独裁が生じたかの如き構成となったとする[長尾 2007:341-342]。だとすればシュミットによる分類は信頼が揺らぐことになる。

また、猪木はハロルド・ラズウェルの理論[Lasswell 1950:224-233]については権力の分布だけで制度を区分していることから、独裁概念が広がってしまうと批判する[猪木 1984:9-13;猪木 1991:15-19]。また、アルフレッド・コバンによれば独裁とは「主として、その地位を世襲によってではなく、暴力によってか、通常はこの二つの組み合わせによって得た単独者の支配(統治)である。彼は絶対的主権を持っていないからではない、すなわちすべての政治権力は究極において彼の意志から発出しなければならない、その範囲において無制限でなければならない。この権力は多かれ少なかればしばしば、恣意的な仕方、すなわち法によってではなく、命令によって行使されなければならない。そして最後に、この権力は時間的に一定の任期にしばられてはならないし、また独裁者は他のいかなる権威に対しても責任を負ってはならない、なぜならば、このような制約は絶対的支配とは両立しないからである」[Cobban 1939:24-26;猪木 1984:14;猪木 1991:19-21]が、定義が狭きに失する点でまた明確性の点で不適切と批判する[猪木 1984:14-15;猪木 1991:19-20]。さらに、フランツ・ノイマンによれば独裁とは、「権力を横取り(arrogate—篡奪)し、独占して、無制限にこれを行行使する一人または一集団の支配」である[Neumann 1947:227-235;猪木 1984:14-15;猪木 1991:20]。主権独裁は権力の制限を伴わないので僭主制ないし暴政に変質・転化する傾向をはらんでいる。主権独裁を暴政ないし僭主制から区別する唯一の標識は独裁を正当化すべき政治理論ないし政治思想の存在であるとしつつも、独裁は僭主制ないし暴政に変質・転化せざるをえないとする。であるとすれば、ノイマンの独裁概念を採り、(1)政治理論を持たない暴走的独裁と、(2)政治理論を持つ主権的独裁との2つに分類し、後者の前者への変質・転化過程に注目したいとする[猪木 1984:24;猪木 1991:27]。

人間は権力をもつと変質する。シュミットの定義では標識である「具体的例外性」の立証が難しいことから、専制と委任独裁の区別が曖昧となる。また、ラズウェルの定義では権力が集中しさえすれば独裁ということになり広すぎる。広すぎる定義は無内容である。さらに、コ

パンの定義は「単独者」に限定しているため狭すぎる。ノイマンの定義では、「一人または一集団」と広くとっており、また専制に将来的になる可能性があるが、現在は国民ないし大衆の支持によって支えられている点で専制ではないと明確に——僭主 (tyrant) と暴君 (despot) とは区別していないが——区別している。よって、猪木が採るノイマンの定義が妥当であると思われる。再度の確認をすれば、独裁とは「権力を横取り (arrogate—篡奪) し、独占して、無制限にこれを行行使する一人または一集団の支配」である。

第3章 防ぐための方法

革命独裁であるスターリン独裁と反革命独裁であるヒトラー独裁の研究から猪木正道は、独裁について既存の政治権力が麻痺することを前提としていたとする。その麻痺の要因として、第一に社会的・経済的危機、第二に対外的危機、第三に精神的・心理的危機の3つを挙げる。「社会的・経済的危機」とはロシアでの第一世界大戦中の戦争経済の破綻が該当し、ドイツでは1929年の大恐慌であった。また、「対外的危機」とはロシアではソヴィエト政権の成立前に、国民の多数が3年を超えるドイツとの戦争に疲労困憊し、平和の回復を渴望していたにもかかわらず、臨時政府がこの国民的要望に応じえなかったことこそ10月革命を勝利せしめ、その後のドイツとの関係での動向によって独裁が強化されたことが該当する。ドイツではヴェルサイユ条約受託の影響が大きかった。さらに「精神的・心理的危機」とは、ロシアもドイツももともと専制ないし半専制君主が支配した国々であり、国民による自治という意味における民主主義は両国民に浸透していなかったことが該当するとする [猪木 1957: 375-384; 猪木 1984: 252-261]。

前提条件が揃えば、必ず独裁に繋がるというわけではない。それらの条件が最低限、揃った状況の中で独裁になるということである。だとすれば、猪木の示している3つの前提条件を崩し、揃わないようにすることが求められるということになるが、求められることと実際にできるかどうかは別の問題である。簡単ではない。だとすれば、3つの条件が揃ったとしても独裁にならないような制度設計をする必要があるということになる。

また、クリントン・ロシターは独裁権力が非常事態において仮に必要であるとしても、その独裁権力が立憲的秩序を破壊しないための方策として、議会が非常事態の始まりと終わりを決定する以外に、①可能な限り平時の法的手段を通して危機が克服されることが望ましく、緊急権の発動は国家及び憲法秩序の維持のために絶対必要な場合に限定されること、②独裁の終了の明確な条件を設定すること、③緊急権の行使が憲法や法律に基づいているべきであり、超法規的であってはならないこと、④特定の危機克服のために必要とされる以外は、権利が侵害されたり、通常の手続きが改変されたりすべきではないこと等を挙げている [Rossiter 1948: 297-306; 庄子 2006: 449-461]。

カール・シュミットはワイマール憲法第48条2項に基づいて委任独裁を大統領に付与することを設定してい

た⁶⁾。しかし、そもそも第48条2項は一般的に理解されているのとは運用が異なった。大きく3段階の運用の変遷があった。第1段階は1920年前後であり事実的処置のみに当てはまる警察法的規定であった。第2段階は経済的・財政的非常事態を背景に、経済的状況に適用されるに至った。第3段階として立法問題についても、いわば「代理立法」として使用されるに至った [山下 1986: 159]。特に、第3段階の運用変更が濫用の危険の可能性を著しく高め、この規定を悪名高いものにしたということになる。この第3段階がナチスの呼び水になったという反省から、いわゆるボン基本法 (ドイツ連邦共和国基本法) 第115a条1項では「非常事態」の確定及び終了宣言は連邦参議院の同意を得て連邦議会が行うこととしている⁷⁾。

何よりもワイマール憲法の規定及び解釈の問題点は、ロシターと同様の考えに立つ、古賀敬太の言説である「そもそも《例外状況》がいつかを判断する権限と《例外状況》を克服するための措置を決定する権限を一人の人物が有していること」「《例外状況》の始まりと終わりの認定を《独裁者》自身が行うことを認めたこと」 [古賀 2007: 194-195] に例証されるであろう。

第4章 政治部門の対立か首相の独裁か

仮に独裁制になった場合にその権力を弱めるために、いわゆる国家緊急権を憲法典の明文規定に置かないという方途や憲法の解釈として認めないという方途も考えられる。ワイマール憲法第48条のような大統領の「非常権限」規定を置かないことは確かに独裁制になった場合にその権力が強まることを防ぐことになる。

しかし、災害や戦争等が発生した場合の必要性を考えるならば、独裁制の防止のためだけに、国家緊急権を認めないというのは適切な考え方ではないであろう。濫用を恐れるあまり非常事態に多くの尊い人命を救うことができない可能性が高まってしまふ。むしろ、「国家緊急権を認めること」と「独裁制の防止」を両立させるような工夫はできないかを探るべきである。このことは首相のリーダーシップと独裁との関係ともいいかえることができるであろう。

さて、話を首相公選論の文脈に戻すと、つまりリーダーシップを求めるあまりの首相の権力集中と独裁の危惧は表裏一体である。リーダーシップを求めると当然その可能性は覚悟しなければならない。しかし、それを防ごうとするあまり首相の権力を極力排除するようであれば、リーダーシップなど期待できない。

首相公選論についての賛否の中で、一方は政治部門の対立を危惧し、もう一方は首相の権力集中による独裁を危惧する。本来、相反するこの2つのことが、同じく反対論の中からでてくる。

イスラエル首相公選制実施前の1989年3月末から4月にかけてイスラエル・ディアスポラ研究所が主催して行った (選挙制度に関する) 国際フォーラム第一部会報告書「イスラエルの選挙改革」の中の提言における「首相直接選挙制」において、元首と行政部首長の分離と二元性について、全く対立する2つのことが記述されて

いた。「直接選挙による首相の権力がそれにふさわしい扱いをされそうにないこと」と「首相の権力集中に対する懸念」である〔小林 1993: 136, 144〕。前者は首相が国会をはじめとする他の機関に対して権力をうまく発揮できないこと——すなわち行政府と立法府の対立も含む——であり、後者は首相の独裁制に対応する。

1つの制度から相反する危惧が出てくる理由は、考えるべき首相公選制——たとえ反対の立場であろうとしても——における首相の権能が強いものであるのか弱いものであるのかということに依存している。実際に首相公選制が実施されたイスラエルで発生した問題は前者であり、首相が権力をうまく発揮できない事態であった。首相には解散権が認められていたが、国会にはそれを上回る強力な切り札が3枚（内閣不信任、首相罷免、首相不信任）も与えられていたのである〔池田 2002: 52〕。

首相公選制を導入するとしても、憲法上、法令上の首相の権限を強化しなければ、結局のところ権力は強化されない。したがって、もし導入するならば当然、強化する必要がある。

また、公選首相に見合った人物が選ばれない可能性の批判については、首相公選制になる者の資格を厳しく定めれば、それに見合った人物が選ばれる可能性は高くなる。たとえば、かつての中曽根案のA案では「①直前に行われた国会議員の総選挙で、一定得票をした政党（または、政治団体）だけが、候補者を推薦しうる」「②前記の政党は、一定数の国会議員（または、一定数の国会議員がいない場合には、一定数の都道府県会議員）の連署により、同党の内閣首相および同副首相候補者を推薦しうる。ただし、一人の議員、二人以上の内閣首相および同副首相候補者を推薦しえない」とされており、またB案では「……予備選挙と本選挙を同時に行うものであるが、予備選挙で一定順位内の多数票を得た政党の最多得票者が、別に行う本選挙で決選することも考えられる」などとされている〔中曽根 1962: 25-27〕。首相公選制で国民から支持がある人物が選ばれ、また候補者になる時点で国会議員から支持がある人物が選ばれば、その人物は能力も仁徳もある人物が選ばれる可能性が高くなるのではないだろうか。推薦人を多くし過ぎると立候補ができにくくなってしまいうため、また少なすぎると要件を設定する意味がなくなる。だとすれば、国会議員50人以上の推薦が必要であると考えられる。

さて、問題になるのは独裁制の方である。第2章の結果として、ノイマンによる独裁制の定義「権力を横取り（arrogate—篡奪）し、独占して、無制限にこれを行使する一人または一集団の支配」が妥当であるということになった。これを前提として考えていく。公選首相は一人で——現行の法制度の改正をすれば——憲法上、法令上の強力な権能をもつことになり、それに基づいて強力な権力を行使できる。そうすると、行使の方法次第では、独裁制になる可能性は秘めている。これについては防衛策を立てておけばよい。

日本の現行型議院内閣制は内閣の不信任案があり、アメリカ大統領制においてすら弾劾裁判の制度がある。すなわち、弾劾や不信任による罷免する制度を設けておけば足りると考えられる。参考として挙げれば、中曽根は

「選挙権は首相、副首相のリコールを行なう権利を持つ」〔中曽根 1962: 22〕としており、池田実は憲法改正試案で第69条の内閣の不信任決議を3分の2以上として残している〔池田 2002: 64〕。久保文明は国民によるリコールは困難であるとして、池田と同じく不信任決議を3分の2以上として可決の時は衆議院が自動解散になるとする。それは、他の二権の共同判定によるものとするとしている〔久保 2002: 76-77〕。このように弾劾や不信任による罷免する制度を設けておくことは、第3章でのロシターや古賀が非常事態ないし例外状況において判断する権限と措置を講ずる権限を同一人物に与えないとしている考えに合致する。民主主義国家において非常事態ないし例外状況のそれを判断する権限は、可能な限りは主権を有する国民ないし有権者の代表者である国会がなすべきである。

さらに、多選禁止の制度も必要である。日本の首相は平均在任期間では大統領制を採用している諸外国より実際には短いのであるが、理論上極論をいえば、ほぼ半永久的に努めることが可能である。また地方政治では4選以上の知事が多い。それに対して、アメリカ大統領制では3選禁止であるし、韓国では2選禁止である。人は権力を握ると独裁に走るという経験則からの知恵であろうが、当然それも必要になっているのである。

第5章 国会によるコントロール

本章では、国会によるコントロールについて進めていく。首相の権限を強くしたときに、どのようにそれをコントロールするのかという問題が起きる。すべての権限を首相ひとりの独断で行使できることになるため、それについてどのように歯止めをかけるかということである。国民から選出されているということがあるため、さらに民主的正統性を獲得し権力が増すため、その暴走を止める装置が必要なのである。

国会によるコントロールを重視すれば、暴走は防げる。「国民内閣制」論における「統治——コントロール」と同じである。

「首相公選制」は共和制における大統領を選出するわけではないので、あくまで形式は議院内閣制である。しかし、そこにおいても複数の類型が想定され、大統領制型や議院内閣制型、そしてイスラエルのように折衷型等が考えられる。その類型を分けるものは、内閣（行政府）と国会との関係をどう考えるかである。すなわち、内閣（行政府）の国会への責任、言い換えれば、国会による内閣（行政府）の不信任をどう考えるかである。国会による内閣（行政府）の不信任権がなく、行政府首長がただ弾劾のみによって罷免されるのは大統領制である。議院内閣制は行政府首長が国会の議決によって不信任とされる。イスラエル首相公選制はその両方の制度を含んでおり、不信任と弾劾による罷免の両方を具備していた（「基本法：政府（1992年）」第3条d項、第20条及び第26条）。したがって、少なくとも議院内閣制型の首相公選制を採用すれば、首相の暴走は防げる。

ただ、議院内閣制をめぐることは、「議院と政府が分立していること」、「政府が議会に対して連帯して責任を負

うこと」,「政府による議会の解散権」という3つの要素のうち、前2つを必要条件すなわちそれがなければ成り立たないとするのが責任本質説、3つすべてを必要条件するのが均衡本質説である。均衡本質説は権力分立の観点から考えられているもので、歴史的なもとの意味を考えれば、議院内閣制の要件としては責任本質説で足りるであろう〔辻村 2016: 408〕。

そこで、首相公選制下でどのように首相公選の制度を考えるかということであるが、責任本質説がとる2つの必要条件、すなわち「議院と政府が分立していること」と「政府が議会に対して連帯して責任を負うこと」だけであるとするなら、議院と政府が対立している場合、安易に不信任権を発動する可能性が高くなる。したがって、対抗措置としての「政府による議会の解散権」は必要であろう。

首相公選論とは、「内閣総理大臣の俗称である首相を国民による公選で選出するという半大統領制の一種を目指す理論」といえる〔岡田 2007: 345-347〕。そして結局のところ、半大統領制でありつつも、議院内閣制型のものが必要になるということになる〔岡田 2008: 16-19〕。

しかし、問題はそれだけにとどまらない。より問題になるのは、公選首相の裁量による解散が許されるかということである。現行の日本国憲法における解散権の所在については、解散する旨を外部に表示する権能である形式的意味の解散権と、実際に解散を決定する権能である実質的意味の解散権とに分けられる。形式的解散権の所在は天皇にあり(第7条3号)、国事行為の1つとして、内閣の助言と承認に基づいて行われる。すなわち、天皇にある。実質的解散権の所在は明文の根拠がないため、問題となる〔藤井 2009: 60-61〕。

衆議院の実質的解散権の主体の所在について、69条限定説〔小嶋 1988: 83-85〕、69条無限定説〔宮澤 1968: 81〕、自律解散説〔長谷川 1952: 50-56〕等の対立があるが、検討すると、もし解散を第69条の場合に限定してしまうと、内閣は国会に対して対立した時の対抗手段を奪われることになってしまう。一方で国会が自律で解散できると考えることについては、憲法にそのような重要な手続きが規定されていないことを考えれば説得力として弱い。これらを踏まえて考えると、憲法解釈論としては、第7条に法的根拠を見出して、69条無限定説が妥当である。つまり、第69条による解散の場合には第7条及び第69条が根拠となり、それ以外の解散となる内閣の判断による解散の場合には第7条のみが根拠となるということになる。

以上の解散権の所在をめぐる論争の考え方は、確かに現行憲法の解釈をめぐることではあるが——憲法第67条の国会による首相の指名の規定等に抵触するために首相公選制の導入には憲法改正が伴うが——憲法改正論においても考えるべきことである。首相公選制の下において、議院内閣制型の首相公選制を考えた時に、つまり国会による公選首相への不信任の制度を認めることを考えた時、公選首相の国会への実質的解散権を認めるべきであるかということである。

イスラエルでは1993年から2001年までの間に首相公選制が導入され、合計3回(1996年、1999年、2001年)実

施された〔岡田 2010: 131〕。そして「公選制の導入で、首相には解散権が与えられていた。しかし、クネセット(国会)にはそれを上回る強力な切り札が三枚(内閣不信任、首相罷免、首相不信任)も与えられていた」〔池田 2002: 52〕。公選首相は、仮に解散権を発動した後の、クネセットから法律作成過程における非協力等に脅えて結局、発動ができなかった。イスラエルにおいて首相公選制が失敗した理由は、1つは特に任期のある程度の保証と妥協・譲歩による解決という「議院内閣制と大統領制の長所の喪失」であり、いま1つは首相選挙と国会選挙で別々の候補者に投票するという「ねじれ投票」である〔岡田 2010: 134-135〕。そのうちの前者の中に含まれるのが、クネセットに対して、弱い公選首相という制度設計をしてしまったことである。

池田実とは首相公選制のための憲法改正論において「デッドロックは民意『統合』を体現する公選首相の優位の下に解決すべきであるという観点から、首相に衆議院解散の実質的解散権を留保する。手続上は、内閣総理大臣の副署を得て、天皇が衆議院を解散する(7条)。ただし、濫用防止のため、総選挙後1年間は解散権の行使を禁止する」としている〔池田 2002: 59〕。

公選首相が法律を作りたいと考えても、法律を作るのは国会の役割である以上、衝突する可能性がある。そのような場合に、もし公選首相に実質的解散権がないとすると、公選首相は国会に対して服従する可能性が高い。一方、もし公選首相に実質的解散権がある場合、公選首相は国会に対して、強さが増す。そもそも独任制の行政権の首長というのは大統領も同様に、孤独である。そのため、強力な権能が必要である。特に、国会議員は自分たちが国民から直接選ばれているという意識が強いため、抵抗することが多い。首相公選制を実施する際には、国会との関係で明らかに優位な権能を付与する必要がある。これはあくまで「公選首相から国会へ」、「国会から公選首相へ」という権能のベクトルの比較衡量の問題であり、相対的に首相に優越した権能を与えればよいということである。それは、権能の数という点で「量」の問題ではなく、どれほど効力があるかという「質」の問題である。ただ、公選首相への一方的な権能付与は独裁制を招く以上、必ず、国会による不信任の制度は不可欠である〔岡田 2015: 84〕。

首相公選制を導入するうえでは、何より「国会から公選首相」への権能を首相罷免の類は認めずに首相不信任のみに限定し、対して、公選首相には実質的解散権を認めることが必要条件なのである。

さらに、別の問題が生じる。制度論として国会が首相を辞めさせることが可能であるとしても、首相と国会は別々の民意によって選ばれているのに、片方がもう一方をやめさせてもよいのかという問題である。

これについては、代表制観を考えれば問題はない。日本国憲法は立憲的意味の憲法(近代的意味の憲法)であるので、その意味を探るには西欧における代表観の生成過程を考える必要がある。近代議会の前身の身分制議会においては選挙母体の意思を忠実に反映する命令的委任(強制的委任)であった。しかし、市民革命後の近代議会でそれが禁止され、選挙母体の意思に拘束されず全

体的観点から意思を決定する自由委任の原則ないし代表委任の原則が確立した。自由委任の原則による代表は、純粋代表であり政治代表である。しかし、第二次大戦後、経済の発展、社会構造の複雑・多岐化によって人々に価値観の多元化という現象が生じ、選挙母体の意思と代表者の意思の類似が重視されるようになった。あくまで自由委任が原則ではあるが、フランスでは社会学的代表観を含めて半代表制と呼ばれている〔野中 2006: 58-59; 辻村 2016: 346-348〕。

半代表制観にしたがい、国会は世論の動向を留意しつつそれを斟酌しながら、もう一方の半代表制の代表であるべき、首相の不信任制度の発動をしていけば、問題にならないのである。

【注】

- (1) それまで「独裁」は政治的イデオロギーとして様々な用いられ方をされていたが、シュミットは『独裁』(1921年) (Carl Schmitt, *Die Diktatur*, 1921) において、「独裁」を「専制」や「暴走」と区別して明確な概念的定義を付与したといえる〔古賀 2007: 178〕。
- (2) 猪木正道は「シーザリズム」〔猪木 1984: 4〕を使用し、古賀敬太は「カエサリズム」〔古賀 2007: 179〕を使用するが、ほぼ同義である。ガイウス・ユリウス・カエサル(古典ラテン語: *Gaius Iulius Caesar*) とジュリアス・シーザー(英語: *Julius Caesar*) は同一人物であるからである。
- (3) 猪木正道は「受任独裁」〔猪木 1984: 3, 15〕も「立憲独裁」〔猪木 1984: 15〕も使用している。
- (4) 受任独裁 (*Die kommissarische Diktatur*) とは「現行憲法の存続が脅かされている時に、その憲法の授權に基づき、憲法の全体もしくは一部の停止——廃止ではない——によつて、その憲法を防衛するもの」である。それに対して、主権独裁 (*Die souveräne Diktatur*) とは、「『その行為によつて排除せんと欲する状態を現行秩序全体の中に認める』ものであり、真実の憲法と考えるものを可能ならしめる状態を作り出さんとするものである。それは、現行憲法の上に立つものではなくして、『持ち来らさるべき憲法』すなわち、シェイエスのいわゆる憲法制定権力を法的根拠とし、その授權に基づいて行わる独裁である」〔猪木 1957: 5〕。また、委任独裁とは中世おける絶対君主から選ばれた独裁官が事項・期間・地域等において制限され、君主がその委任を撤回することができたものである。一方、主権独裁とは憲法制定権力 (*pouvoir constituant*) を無制約的に行使するものである。主権独裁の例として、イギリスのピューリタン革命に見られ、フランス革命やロシア革命がある〔長尾 2007: 341〕。「委任独裁」と「主権独裁」を区別したのは、シュミットの独創性である〔古賀 2007: 185〕。
- (5) ヒトラー独裁が当初は一応ワイマール憲法に基づく立憲独裁 (*constitutional dictatorship*) ないし受任独裁 (*Die kommissarische Diktatur*) という形態を利用して出発しながら、主権独裁 (*Die souveräne*

Diktatur) に転化し、暴政 (*Despotie*) あるいは僭主制 (*Tyrannis*) と称するべきものに発展していったことは、スターリン独裁が主権独裁から暴政へと変化していったことと(革命独裁と反革命独裁の違いはあるものの) パラレルな発展傾向を示している〔猪木 1984: 3〕。また、同様の考え方として、佐々木毅は、「このようなシュミットの議論は、皮肉なことに、相入れない勢力の対立関係として政治を考える点においても、討論による決定よりも独裁を選ぶという点においても、彼が敵としたはずのレーニンの議論に酷似している。」……「当面の危機を乗り切るために、暫定的な(はずの)独裁に賭けたのである」とする〔佐々木 1995: 181〕。

- (6) ワイマール憲法第48条2項「ドイツ国民において、公共の安全及び秩序に著しい障害が生じ、又はその虞れがあるときは、ライヒ大統領は、公共の安全及び秩序を回復させるために必要な措置をとることができる。この目的のために、ライヒ大統領は、一時的に第114条〔=人身の自由〕、第115条〔=住居の不可侵〕、第117条〔=信書・郵便・電信電話の秘密〕、第118条〔=意見表明等の自由〕、第123条〔=集会の権利〕、第124条〔=結社の権利〕、及び第153条〔=所有権の保障〕に定められている基本権の全部又は一部を停止することができる」〔初宿 2010a: 123-124〕。
- (7) ドイツ連邦共和国基本法第115a条1項「連邦領域が武力によって攻撃され、又は、このような攻撃が直前に差し迫っていること(防衛上の緊急事態)の確定は、連邦参議院の同意を得て、連邦議会がこれを行う。その確定は、連邦政府の申立てに基づいて行い、連邦議会議員の投票数の3分の2の多数で、かつ、少なくともその過半数を必要とする」〔初宿 2010b: 293〕。

【参考文献】

- 池田実 [2002] 「首相公選制導入の憲法改正試案」憲法政治学研究会 [編] 『近代憲法の洗練と硬直』(成蹊堂)。
- 猪木正道 [1957] 『獨裁の研究』(創文社)。
- [1984] 『獨裁の政治思想 [増訂版]』(創文社)。
- [1991] 『猪木正道著作集2 獨裁の研究』(プレーン出版)。
- 鶴飼信成 「『首相公制論』の擁護—その危険と意義について—」吉村正 [編] 『首相公選論』(弘文堂)。
- 岡田大助 [2007] 「首相公選論の意義」『社会学論集 第9号』(早稲田大学大学院社会科学研究所)。
- [2008] 「首相公選論と憲法改正」『ソシオサイエンス 第14号』(早稲田大学大学院社会科学研究所)。
- [2010] 「イスラエルにおける首相公選制の理念と現実」『憲法研究 第42号』(憲法学会)。
- [2015] 「首相公選制における立法論の提唱」『法政論叢 第51巻』(日本法政学会)。
- 加藤孔昭 [2002] 「首相公選論に関する一考察—憲法改正をめぐる論点整理」読売新聞調査研究本部『調研

- クォーターリー（創刊号）』。
- 久保文明 [2002] 「首相公選制に関する考察」大石眞ほか [編] 『首相公選制を考える：その可能性と問題点』（中公新書）。
- 古賀敬太 [2007] 『シュミット・ルネッサンス』（風行社）。
- 小嶋和司 [1988] 『憲法と政治機構』（木鐸社）。
- 小林昭三 [1993] 「イスラエルの首相公選制」比較憲法学会『比較憲法学研究 第5号』。
- 小林昭三 [2001] 『首相公選論入門 改訂版』（成文堂）。
- 佐々木毅 [1995] 「I 古典古代政治思想」佐々木毅ほか『西洋政治思想史』（北樹出版）。
- 初宿正典訳 [2010a] 「4. ヴァイマル憲法（1919年8月11日）」高田敏・初宿正典編訳『ドイツ憲法集〔第6版〕』（信山社）。
- [2010b] 「7. ドイツ連邦共和国基本法（1949年5月23日）」上掲書。
- 庄子圭吾訳 [2006] 『立憲独裁 現代民主主義諸国における危機政府』（未知谷, 2006年）。
- 辻清明 「『首相公選論』批判—その意義と危険について」吉村正・前掲書。
- 辻村みよ子 [2016] 『憲法 第4版』（日本評論社）。
- 中曽根康弘 [1962] 「首相公選論の提唱」吉村正・前掲書。
- 中道寿一 [2009] 『カール・シュミット再考—第三帝国に向き合った知識人—』（ミネルヴァ書房）。
- 長尾龍一 [2007] 「附録 シュミット再読—悪魔との取引？ [主権的独裁]」長尾龍一編『カール・シュミット著作集Ⅱ 1936-1970』（慈学社）。
- 野中俊彦 [2006] 「第14章 国会」野中俊彦ほか編『憲法Ⅱ〔第4版〕』（有斐閣）。
- 服部辦之助 [1967] 『政治学』（敬文堂）。
- 長谷川正安 [1952] 「解散論争の盲点—佐藤功氏の諸説を契機として」『法律時報 第24巻7号』（日本評論社）。
- 藤井俊夫 [2009] 『憲法と政治制度』（成文堂）。
- 宮澤俊義 [1968] 『憲法と政治制度』（岩波書店）。
- 山下威士 [1985] 『カール・シュミット研究』（南窓社）。
- Cobban, Alfred [1939] Dictatorship, Haskell House.
- Rossiter, C.L. [1948] Constitutional Dictatorship, Princeton University Press.
- Lasswell, Harold and Kaplan, Abraham [1952] Power and Society, Routledge & Kegan Paul.
- Neumann, Franz [1957] The Democratic and the Authoritarian State, Free Press.
- 読売新聞2001年4月28日朝1面。
- 読売新聞2012年2月14日朝7面。
- 読売新聞2012年2月14日夕2面。