

憲政の課題

——「三権の長」の経験知に基づく論点整理——

2019年(平成31年)4月

憲政研究会

協力：政策シンクタンク PHP 総研

憲政の課題

——「三権の長」の経験知に基づく論点整理——

憲政研究会

メンバー：大石 眞（京都大学名誉教授）〔研究会代表〕
大山 礼子（駒澤大学法学部教授）
山元 一（慶應義塾大学大学院法務研究科教授）
曾我部 真裕（京都大学大学院法学研究科教授）
大西 祥世（立命館大学法学部教授）
協力：政策シンクタンク PHP 総研

〔問題意識と概要〕

- 1 憲法の論議は、きわめて重要な国家的な課題である。主権者国民の意思を十分にくみ取るとともに、憲政の実態をふまえた、国のあり方を深く考慮した落ち着いた議論（熟議）が必要である。
- 2 憲政の実際を理解する上では、立法府、行政府、司法府において憲政の最高責任者として活躍された三権の長の経験知を尊重すべきであるが、外部には十分に明らかでない部分が多かった。
- 3 こうした憲法の運用や憲政の実際を明らかにする共同討議の場をめざして、この研究会は立ち上げられた。メンバーは、関心を共有する憲法・議会政治研究者が集まった。これまでに11回の研究会を開催し、それぞれの三権の長であった方々から憲政の実際に関する高いご見識と経験知をうかがうことができた。
- 4 研究会の討議を通じて、三権の長が担ってきた「憲政」は、憲法典だけではなく、憲法附属法、憲法慣習、憲法判例があわさった集合体であり、その経験知は憲法問題の中でもきわめて重視されるべき格別の見識であることがよくわかった。また、憲法問題の議論が進むべき方向性やそこでの基本的な観点などについて、今後の憲法学の議論における新たな論点を発見することができた。
- 5 そこで、「三権の長」の経験知に基づく憲政の課題を「論点整理」としてまとめて、広く公表することとした。今後の憲法に関する熟議がより一層深まることを期待したい。

目次

問題意識と概要

研究会の経緯

- 1 研究会設立の趣旨…………… 1
- 2 研究会の活動と成果…………… 1
- 3 成果の公表…………… 3

憲政の課題・論点整理

- 1 総論…………… 5
- 2 立法府と行政府の関係…………… 6
- 3 司法府と立法府・行政府との関係…………… 7
- 4 その他、重要と考えられる課題として浮かび上がった論点… 7

メンバーの所感

- 経験知に学ぶ憲政の課題 大石真…………… 9
- 国会運営における議長の役割 大山礼子…………… 10
- 憲法学にとっての「憲政の実際」 山元一…………… 11
- 憲政におけるフォーマルとインフォーマル 曾我部真裕…………… 12
- 「憲政の実際」という新たな成果 大西祥世…………… 13
- メンバー略歴…………… 15

〔研究会の経緯〕

1 研究会設立の趣旨

○ 憲法論議の新しい展開の幕開け

憲法の運用の実際は、日本国憲法という憲法典の条文を基本にするが、それに加えて、皇室典範、国会法、内閣法、裁判所法、地方自治法などの憲法附属法や不文の憲法慣習、憲法判例に支えられ、憲法政治として展開されている。憲法問題というと日本国憲法の条文の解釈やその是非に関心が集中しがちであるが、こうした憲政の実態への目配りも重要である。また、これまでの憲法論議は特定の分野に偏りがちであったが、今後は立法府、行政府、司法府の三権によるこれまでの憲政の展開に配慮した新たな次元の議論が求められる。憲法の問題はきわめて重要な国家的な課題であり、主権者国民の意思を十分にくみ取るとともに、国のあり方を深く考慮した落ち着いた議論（熟議）が必要である。

○ 憲法慣習の実態に関する経験知の尊重

憲政の実態は、立法府、行政府、司法府の三権の各々の運用において蓄積されているが、外部には明らかではない部分が多い。その実際を理解する上では、これまでに立法府、行政府、司法府において憲政の最高責任者としての責任を担って活躍された三権の長の方々の経験の中で得られた格別の見識こそ、今後の憲法論議において最も尊重すべき経験知であろう。

日本国憲法と憲法附属法、憲法上の慣習および判例について、三権の長としての重責を果たされた後に、現在は憲政の直接の担い手としての活動からは一步退いて党派を超えた自由なお立場で今後の日本国のあり方を考えてこられた方々に、自由な懇談を行っていただける熟議の場があれば、今後の憲政のあり方をめぐる議論にとってたいへん有益である。

○ 「熟議の場」に向けて

当研究会は、こうした熟議と懇談の場として、憲法・議会政治の研究者が中心となって組織された。そこでは、元・三権の長の経験知やその経験をふまえた高いご見識をお示しいただくとともに、研究会での討議を通じて憲法問題の議論が進むべき方向性やそこでの基本的な観点などについての卓抜な集合知に結実することが期待された。これによって、憲法の運用や憲政の実際を明らかにする共同討議の場になることをめざしたのである。

2 研究会の活動と成果

○ 活動状況

当研究会は、2016年10月に憲政の実態に強い関心をもつ大石眞（代表）、大山礼子、

山元一、曾我部真裕、大西祥世が集まって発足した。期間は2年をめぐり、2019年4月までの間に研究会を11回開催した。落ち着いた議論をめぐりて京都をおもな拠点に活動したが、不足した資金や資源などについて政策シンクタンク PHP 総研から多大のご支援をいただいた。

また、ゲストとして、憲政上さまざまな出来事が生じた平成年間の後期に、立法府、行政府、司法府の長を経験され（代行を含む）、かつ、すでに国会議員や裁判官などその職務を引退された6人の方々にご報告いただき、その経験知をお示しいただいた。なかでも江田五月元参議院議長には、ゲストの招聘においても格別なご協力をいただいた。ただし、その他の方々については、ゲストのご発言が特定されないことを前提にお招きしたため、具体的にお名前を挙げることは差し控えたい。

○ 研究会の成果

本研究会は、三権の長として憲政を担ってきた方々から、それぞれが担ってこられた憲政の実態とその得難い経験知をお聞きする唯一かつ貴重な機会をいただいたことになる。これまで、憲政に関して三権の長から所見をお聞きして落ち着いた熟議を行った例は他に見当たらない。また、三権の長同士は、例外的に天皇が主宰する皇室行事などで非公式に集うことはあっても、その見識を相互に示しあう場合は、現役および元職の方々を含め、明示的には今日の日本には存在しない。ご多忙な皆様であり、今回は一堂に会していただけの機会が設けられず、順にお話をうかがうかたちになったが、憲法の実態に直接に触れる研究会となりえたことが第一の成果である。

また、日本国憲法では、立法権、行政権、司法権の独立が強調され、三権の間の抑制と均衡が定められているが、憲政の実際では、三権の長の間には、憲法典からははっきりとは見えない接点があり、相互に理解・協力しあう関係も垣間見えた。これまでの憲法学では、日本国憲法の条文の解釈が主たる課題として取り組まれており、実証的な研究は十分ではなかったが、研究会での三権の長の憲政の実際についてのお話には多くの新発見があった。これらは、実務家の間ではこれまで共有されてきた内容かもしれないが、元・三権の長のお話に基づいて論点を整理することで、研究情報として広く提供することができたであろう。これが第二の成果である。

三権の長は、各機関を運営するトップであると同時に、憲政のトップでもある。そして、お話をうかがったすべての方が、その長としての権力、権限、権威の大きさを把握し、それを協調的に用いることが憲政の円滑な運営のあり方であると自覚しつつその重責を果たされていたことが印象的であった。現代民主主義の政治体制では、ときに多数決による決着が急がれ、それが極端に進むと独善的な運用になりかねないが、三権の長が多数派と少数派の妥協・合意点をさぐり、多くの国民が納得し同意できる結論を探してきたことにより、日本国憲法の定める民主主義がより豊かな内容になったといえよう。こうした憲政のトップの「自覚」も日本国憲法には明示されていないが、現在の憲政に組み込まれていると理解できたことが第三の成果であろう。

3 成果の公表

○ 「三権の長の経験知」からの新たな発見と論点整理

研究会では、元・三権の長だからこそ見えてくる、日本の憲政の実際の生き生きとした姿を垣間見させていただいた。三権の長が担ってきた「憲政」は、憲法典だけでなく、憲法附属法、憲法慣習、憲法判例などがあわさった集合体であり、その経験知は憲法問題の中でもきわめて重視されるべき格別のご見識と言ってよい。研究会のメンバーにとっては、毎回、そのお話しや報告後の討論において学ぶことが多く、大きな刺激を受けるとともに、今後の憲法・議会政治・憲法判例の議論における新たな論点を発見することができた。

研究会の活動を閉じるにあたり、元・三権の長の方々との討議を通じて得られた集合知に基づいて、憲法問題の議論が進むべき方向性や熟議に必要とされる視座について当研究会において論点を整理し、これとあわせて各メンバーの所感を付して憲政の課題として公表することとした。今後の憲法の議論にとっての一つの基盤となり、大きな意義があるのではないかとの共通の思いに達したからである。

なお、ゲストには、各回の議論の具体的な内容は公表しないことを原則にお話しいただいた。そのため、成果の公表にあたっては発言者を特定しないこととし、研究会の責任において論点を整理した（「論点整理」は後掲参照）。

○ 今後に向けて

他方、このたびの約2年間の活動では十分に明らかにされなかった憲政上の論点もある。また、ジェンダー・バランスは研究会のメンバーにおいては確保されたが、女性の三権の長の経験者はごく限られていて、今回はお話をうかがうことはできなかった。今後、第二・第三ラウンドの研究会や、同じような関心をもった別の企画が立ち上がることも望まれる。いつの日か、三権の長の経験者が同席する会合で、それぞれの貴重な経験を基にした自由な意見交換を行う機会が訪れるかも知れない。また、たんに憲法・議会政治の研究者だけでなく広く憲政の運用に関心を寄せる一般の方々からも、私どもと同じように憲法実践に焦点を絞った議論が沸き起こることもあるだろう。憲法学としても、信頼に値する事実と堅固な論理に裏打ちされた憲法解釈論に基づき、憲政を担う機関とより一層適切な連携をはかることが課題となろう。

いずれにせよ、この研究会の成果をきっかけに、日本の憲政の実際に関する叡智がより立体的に示されて、今後の憲法に関する熟議がより一層深まることを強く期待したい。

さいごになってしまったが、三権の長の経験知という新たなアプローチにより憲政の実態を明らかにしようというやや先端的な私どもの試みの趣旨をご理解いただき、その卓越したご見識を快くお示くださったゲストの先生方、そして私どもの活動にご尽力くださり、資料提供でご協力いただいた江田洋一元参議院議長秘書など関係各位の皆様から感謝申し

上げる。とくに三権の長の経験知は、私たちの予想をはるかに超えた格別のものであり、おのおのの運営がとくに難しかった時期に憲政の課題に真摯に向き合いながらその重責を担われたゲストの先生方に改めて敬意を表したい。

また、本研究会には、政策シンクタンク PHP 総研から、財政面および会場の確保、文字起こし原稿の作成、成果の発信などについて、格別のご配慮をいただいた。同代表・研究主幹の金子将史氏、株式会社 PHP 研究所取締役・専務執行役員の永久寿夫氏および担当の方々にもお世話になった。深く感謝申し上げる次第である。

〔憲政の課題・論点整理〕

元・三権の長から示された経験知と見識は、立法府、行政府、司法府それぞれの「長」として活動の実際およびそれを支える機関やスタッフの役割、各機関における不文の憲法慣習、「憲政を担う三つの機関のうちの一つ」としての役割と相互の関係など多岐にわたった。具体的には、次のような論点が取り上げられ、議論された。

- 第一に、立法府と行政府の関係については、政権交代と議院内閣制、二院制と「ねじれ国会」の意義、多数派と少数派の変動可能性、衆議院解散権の行使、国政調査権、国会同意人事、与党と野党のそれぞれの役割、官邸主導と政治主導、議員提出法案と内閣提出法案、国際貢献のあり方などである。各機関それぞれの内部の問題についても議論され、立法府については、議会運営と議事運営、選挙制度、衆参各院の役割、衆議院の優越と「強い参議院」などである。行政府については、内閣の役割とその運営などである。
- 第二に、司法府と立法府・行政府との関係については、立法府および行政府からみた最高裁判所の憲法判断の手法、違憲判決が出た後の対応などである。また、司法府については、最高裁判所長官・他の判事・事務総局との関係、合議のあり方などである。
- 第三に、総論的には、国会（衆議院、参議院）、内閣、最高裁判所それぞれの憲政の担い手としての役割、補佐機関や職員の役割、文書の管理と情報公開、政党の位置づけ、天皇との関係、グローバル化した社会における国会・内閣・裁判所の運営、憲法典と憲法附属法・先例・慣習・判例との関係、憲法改正に関するこれからの議論のあり方などである。

研究会では、こうした元・三権の長の経験知や見識に基づいた議論をもとに、憲政の課題についての論点を整理した。今後の憲政および憲法の議論にあたっては、次のような点に留意して、熟議が行われることが望ましい。

1 総論

○ 憲政における憲法典、憲法附属法、憲法慣習、憲法判例の関係

- ・ 憲法の運用の実際は、憲法典の条文を基本にするが、それに加え、憲法附属法や先例、不文の憲法慣習、憲法判例にも支えられて、憲法政治として展開されている。わが国では憲法問題というと日本国憲法の条文の解釈適用や改廃の是非に関心が集中しがちであるが、今後の憲法の議論にあたっては、こうした憲政の実態への目配りも必要である。

2 立法府と行政府の関係

○ 議院内閣制、二院制

- ・日本国憲法は、憲政においては多数派と少数派が変動する可能性があり、政権交代が起こりうることを想定している。このことを前提とすると、政権交代の際は、円滑に次の政権に移行し、政策の継続性を担保する運営のあり方が重要となる。また、政権交代が起きる可能性をふまえ、与野党間の情報格差を是正するような取り組みも求められる。
- ・日本国憲法は、衆参両院の多数派が異なるいわゆる「ねじれ国会」が生じうることを想定している。衆参各院で与党と野党が入れ替わったとき、これまでの立場の経験から得た知恵をお互いに生かして議院の運営にあたるのが、政権交代が起こりうる憲政において重要となる。
- ・与野党がするどく対立して、国会が機能不全に陥ったとき、それを打開するための衆参両院議長および内閣総理大臣のリーダーシップには制度上の限界がある。衆参両院合同での審査や両院協議会において合意形成への議論が前進し、二院制の意義を発揮できるような運営のあり方や制度改革が求められる。
- ・衆参各院において、国政調査権が機能するような運営のあり方が求められる。また、政府の公文書の作成、管理、保存とともに、政府保有の情報の公開がより一層推進されることが重要である。

○ 立法府の役割とその運営

- ・「討議の府」としての役割をもつ立法府では、多数決による決定を急ぐのではなく、十分な審議時間を取り、少数意見を尊重して合意をめざすといった議論のあり方をより成熟させることが求められる。
- ・他方、議院内閣制の下、立法府が政策を進めるための「決定の府」であることも忘れてはならない。そのため憲法は衆参両院の議決が異なった場合に、衆議院による再可決の途を用意しているが、これが機能するのは与党が衆議院で三分の二以上という特別多数を確保している場合に限られるため、与党と野党が抜き差しならぬ対立にまで至らないよう工夫すべきである。
- ・法律制定プロセスの中核的な部分が、与党事前審査や国会外での法案修正のための与野党協議など国会外のインフォーマルな場でなされている。対立点やその打開に向けた議論の内容が国民に広く公開されるかたちで合意を得るようなあり方の検討が重要である。
- ・衆参各院において、審議の際の会議録の公開だけでなく、委員会において議員に提示されたり配布されたりした参考資料も国民に広く公開されることが求められる。
- ・衆参各院における国政調査権の行使にあたっては、全会一致による実施という原則も重要であるが、少数会派がより尊重されるあり方も考慮される必要がある。

-
- ・国会改革が停滞している。衆参各院および国会として、それぞれの議院および議員の役割のちがいをふまえ、民主主義の担い手としての役割を現在十分に果たしているかどうかという視点から、その選挙制度、選挙期間、議院運営の方法などをすみやかに見直す必要がある。

○ 内閣の役割とその運営

- ・内閣の運営および国会に対する内閣総理大臣のリーダーシップは、憲政において重視される権力分立の観点から、これまでは抑制的に行使されてきたが、今後はどのように行使されるべきか、あるいはその抑制方法はこれまでのように総理大臣の心構えによるべきか、制度的な担保を設けるべきか、検討が必要である。
- ・内閣による衆議院解散権の行使は、これまでは自由な裁量によると考えられていたが、不文による抑制的な行使あるいは明文による規律など、何らかの制約があると考えられるべきかどうか、検討が必要である。

3 司法府と立法府・行政府との関係

○ 最高裁判所の憲法判断の手法

- ・最高裁判所では、係争中の事案に関する法的・終局的な判断を行うという役割とあわせて、扱う事案によっては国全体の立法・行政のあり方を総合的に評価する視点をもつことが求められよう。

○ 違憲判決

- ・最高裁判所の違憲判決が出された場合は、それぞれの機関は憲政の担い手としての役割と権力分立の意義をふまえてすみやかに対応することが求められる。

○ 最高裁判所の役割とその運営

- ・これまで最高裁判所では内部規則および慣習に基づいて長官代行の指名が行われてきたが、代行の職務の範囲は不明確であり、最高裁判所は「司法行政」の担い手でもあることから、その点を含めて事故その他により長が欠けたときの対応方法など、その運営体制を整備することが妥当であろう。

4 その他、重要と考えられる課題として浮かび上がった論点

○ 政党

- ・政党および会派は国会内での役割の分担、採決での党議拘束や法案の事前審査などで所属議員を拘束している。国会における審議の意義を損なう可能性のあるこうしたあり方が望ましいといえるのか。また、議院内閣制や二院制の中でどのように位置づけられるのか。

○ 持続的な財政

- ・ 財政を持続的なものにするためには、国会、内閣、最高裁判所および会計検査院に、どのような役割があるか。

○ 天皇と憲政の担い手との関係

- ・ 三権の長は、おのこの就任の際などに皇居において天皇に挨拶を行うことが慣習となっている。また、三権の長が一堂に会することは稀であり、新年祝賀の儀、新嘗祭その他の宮中行事や戦没者祈念式典など天皇が参加する一部の行事の場合に限られるが、この場合の儀式などのあり方についても、再検討する余地があるのではないか。

○ グローバル化した社会における国会、内閣、裁判所の運営

- ・ 外国・国際機関との関係、皇室外交、議長外交をどのように位置づけるか。また、国際行政、国際的な枠組みへの関与、コントロールを憲政の中ではどのように位置づけるか、とりわけ、グローバル化に対応する上での国会、内閣、裁判所の役割分担をどのように考えるか。

○ 憲法（典）改正の手順

- ・ 通常の立法（法律の制定・改正）と同様に、与党の審査＋議員立法＋党議拘束＋議決という方法でよいか。超党派のプロジェクトチームによる立案のような議員立法の手法その他、よりふさわしい方法を検討する必要があるのではないか。

以 上

経験知に学ぶ憲政の課題

大石 眞

今般の研究会は、われわれ研究者にとって、アカデミズム内部の通常の研究会とはまったく異なる貴重なものであった。というのも、立法府・行政府・司法府という「三権の長」の重責を担われた方々から、わが憲政の運営にそれぞれの部門で深く関わって来られた体験に根差した智慧と見識を直接にうかがい、それを素材として議論することができたからである。それぞれのお話から、国政の中樞を占めるが故に伴わざるを得ない多方面への配慮や苦心というものが、各々の秘められた信念と緊張感とともに、じわりと伝わってきた。かつて明治政府の要職を歴任した伊藤博文は、憲法発布に際し、「一国の責任を負ふこと之を口に言ふは甚だ易しと雖も、実際に之を行ふは甚だ難し」と慨嘆したが、私どもの研究会の求めに応じてくださった方々は、正しく「一国の責任を負ふこと」を実践して来られてきたわけで、深い尊敬の念を禁じ得ない。

このたびの研究会の中でしばしば話題に上ったのは、天皇と「三権の長」との関係である。もちろん、象徴天皇制をとる現行憲法の範囲内のことであるから、その関係は主として儀礼的なもの或いは儀典に関わるものに限られるが、それでも「三権の長」は、たんに天皇の国事行為に伴うものだけでなく、その公的な行為、さらには宮中祭祀にもたびたび参加されるようである。しかし、その参加の程度や形式は、かつての皇室祭祀令・登極令・皇室儀制令のような根拠法令がないだけに解りにくいものになっており、これらの旧法令が実質上生きているのではないか、と思われる場面すらある。これに憲法論としてどのように対応していくかは、一つの重要な課題となろう。

これと同様に、アカデミズム内部の研究会だと見逃してしまうような実定法上の論点に気づかされることもあった。その代表が最高裁判所「長官代理」という問題である。これについては、現在、最高裁判所裁判事務処理規則により、「最高裁判所長官に差支あるときの代理順序」については、各小法廷の裁判官の配置や事務分配などと同じように、毎年12月の「裁判官会議の議により」決定されることになっている（同規則8条2項、4条）。実際、淡々と決められている由であるが、最高裁長官代理を職責上誰にするか、その代理がどのような権限をもつかなどは、これでは判らない。昔日の行政裁判法は、これに関する規定を置かなかつた裁判所構成法と異なり、代理就任の順序について「官等最も高き者」とし、「官等同じきときは任官の順序」によることを定めていた（同法7条2項）。これと対比するとき、現行法上は、すべて最高裁判所の自律的な決定に委ねたものと解すべきであろうか。

いずれにせよ、こうした論点も憲法問題となりうるのであって、そのことを知ると、憲法典にのみ依拠した憲法論議というものの視野の狭さに気づかされるであろう。

国会運営における議長の役割

大山 礼子

議長経験者の方々から直接お話をうかがう貴重な機会を得て、あらためて国会運営における議長の役割とそのむずかしさについて考えさせられた。衆参両院の議長は「三権の長」として、それぞれの議院を代表する地位にあるが、実際に行使しうる権限は限定的である。これまでも、議長の権威を高めるべきだという議論が繰り返されてきたが、大きな成果は上がっていない。

その原因は、議長の立場のあいまいさにあるのかもしれない。議長および副議長は就任時に会派を離脱するが、選挙となれば政党の一員として活動せざるを得ず、イギリス議会下院議長のような中立性は望めない。かといって、アメリカ連邦議会の下院議長のように、多数党のリーダーとして積極的に行動するわけでもない。

中立の存在とはいきれない議長による議事運営の公平性を担保するには、各会派の代表者の参加する議事運営機関が議長をサポートする体制を整備する必要がある。国会では議院運営委員会が議事運営のかなめとなっており、議長、副議長も出席して審議を行っている。しかし、議院運営委員会は委員長が主宰する常任委員会であって、必ずしも議長の補佐機関ではない。各会派を代表する複数の副議長が議長とともに議事運営機関を構成する場合の多いヨーロッパ大陸諸国などは、事情が異なっている。

議長経験者のお話から確認できたのは、議長の裁量で通常の議事運営を動かす余地は皆無といってよいことだ。議長は議院運営委員会の決定に完全に従って行動しており、日常的に議院運営委員長と連絡をとりあっている。議長の出番は、国会が紛糾し、議院運営委員会が機能しなくなったときに、初めて回ってくる。

しかし、議長の判断が求められる場面になっても、議長には野党出身の副議長以外、相談相手になる者がいない。議院運営委員会は基本的には多数決原理で動く委員会の一つであり、どうしても与党優位になるので、与野党が納得する結論を得るのは容易ではない。近年は、多党化によって、交渉相手となる野党が一本化されていないため、政党間の協議がより困難になっているという指摘もあった。

最近、再び議論的になっている国会改革については、衆議院には議会制度協議会、参議院には参議院改革協議会が議長の諮問機関として設置され、協議には議長、副議長および議院運営委員会委員長なども参加する。かつては、こうした場において本音の議論が行われ、新たなアイデアが生まれることもあったという。

今後、国会運営を改革し、国民代表機関にふさわしいものにしていくには、与野党が忌憚のない意見を交換するための場の設定が重要であり、そこに議長の果たすべき役割もあると考えられる。ただし、場を設定できても、そこでの協議の成否は各党の姿勢、とりわけ多数を占める与党の対応次第となるのが、「憲政の実際」といえようか。

憲法学にとっての「憲政の実際」

山元 一

今回元・三権の長から、憲法をめぐる諸問題について、お話をうかがうことを通じて、日本の統治機構についての最も基本的な選択が、二院制のあり方であることを改めて認識した。2007年に民主党が参議院で多数を占めるようになって以降、しばしば「ねじれ国会」によって引き起こされる状況が大きな問題となるに至ったが、どの立場からこの問題状況に向き合うかによって、二つの立場が明確に分かれる。すなわち、時の政権の暴走を抑止するためには、「ねじれ国会」は健全な状態であるとする立場と、それでは政策の能動的な実現の道が閉ざされてしまう、という立場である。今後の憲法改正の際には、基本的にどちらの立場に依拠するかが大きな論点となろう。

権力分立原理による相互抑制システムを教科書的に描き出すことは易しいが、政党政治が火花を散らせる「憲政の実際」においては、このようなシステムが重大な問題を惹起することに再認識させられた。例えば、現在の最高裁判所裁判官の人事は内閣の一存で決定されることが、司法の政治への従属を招いていると批判される一因と指摘されてきている。だが、「ねじれ国会」の下での日銀総裁人事の国会同意に関して生じたように、仮に、最高裁判所裁判官人事を国会の同意人事とするように制度変更を行った場合、最悪の場合には、最高裁判所長官の不在などの重大な危機が生じることに、十分配慮する必要がある。また、国会が行政などをチェックする国政調査権が、現在では与党の同意を必要とされている点も、問題となる。

<国政上の重要な決定は、国民が十分な情報を有し、国民の視点から見て透明なプロセスで、決定されることが望ましい>、という考え方に基づいて、国政の運営が行われるべきである。この観点から見ると、与党の事前審査や与野党間のインフォーマルな場で、国民に見えないかたちで行われることは望ましくないように思われる。

改革の理念と「憲政の実際」に与える影響のズレも刮目に値する。1994年に実行された政治改革は、その理念としては、従来の分散的な政党のあり方に求心性を持たせ、選挙を政策の競い合いの場とさせるために導入されたものであった。しかし、少なくとも、元・三権の長らによって担われた「憲政の実際」においては、そのような改革の趣旨が実現されたと感じ取られていないとする意見も見られた。改革とそれによってもたらされた帰結についての検証をする際には、周到な観察を行わなければならない。

憲法学が「憲政の実際」に寄与しようとする際に求められる議論のあり方について、認識させられた。三権分立の中で統治的諸主体が緊張感を持って対峙する際に、重要な場面において、憲法論における実証性・総合性こそが求められる。憲法学が理念を説くにとどまったり、高度に分化した技術性に立てこもっていると、ほとんど「憲政の実際」にインパクトを与えることができないことがあることを認識した。

憲政におけるフォーマルとインフォーマル

曾我部 真裕

今回、三権の長経験者による貴重なご教示に預かったわけであるが、そこでは、とりわけ55年体制下で見られた党内あるいは与野党間での濃密な人間関係に基づくインフォーマルな折衝が、国会運営にとって決定的な役割を果たしていることが改めて浮き彫りにされていた。そして、近年の国会運営のある種の行き詰まり（その極地は「ねじれ国会」下での混乱である）の一因として、選挙制度改革ののち、こうした議員間のコミュニケーション回路が細まっていることが指摘された。

こうした指摘が示しているのは、国会の運営が過度にインフォーマルな手続に基づいてなされている結果、そちらのチャンネルが閉じられると途端に機能不全に陥るという問題点である。もちろん、政治に人間関係の機微が不可欠であることは否定しようもない真実であろうが、だからといってフォーマルな仕組み（憲法、法律、議院規則などに明示されたルール）が軽視されてよいわけではない。これまでの日本の国会ではフォーマルな仕組みの形骸化が著しかったところに、インフォーマルな手法の崩壊が重なったことが、今日の閉塞状況を招いたといえる。インフォーマルのかつての水準での立て直しが不可能だとすれば、フォーマルの重要性に目を向けるしかないと考える。

フォーマルの重要性については、二点指摘しておきたい。一つは、制度に関わる人々、具体的には議員に入れ替わりがあっても、相対的に安定した運用が可能であるということである。小選挙区制のもと、(その善し悪しは別として)議員の入れ替わりの激しい今日において、このことはとりわけ意味を持つだろう。

次に、更に重要な点として、フォーマルな仕組みは、それなりの趣旨・目的・理念が明示された上で制度設計がなされるということがある。制度設計の過程であるべき姿について議論が交わされ、実際の制度がその理念に照らして適切なものとなっているかという評価が可能となる。理念あるいは具体的な制度に修正を要する場合も、明文規定を変えればよいのであるから改革対象は明確である（インフォーマルな手続においては、そもそも何をどう変えればよいのかからして不明確である）。また、関連して、フォーマルな仕組みは透明性が高く、メディアや研究者などによる外部からの評価も容易となる。

以上の通り、今後の憲政のあり方を落ち着いて考えるに当たってまずもって必要なことは、憲政の運用をよりフォーマルな制度、手続のもとで展開させるようにすることの重要性を共有することであろう。その上で、具体的にどのような制度、手続が望ましいのかが議論されることになる。その際には、政治の推進力と統制力、民主主義的要素と専門合理的な要素、フォーマルとインフォーマル等々の様々な観点からのバランスのとり方を、開かれたプロセスにおいて議論していくことが求められる。

「憲政の実際」という新たな成果

大西 祥世

憲法典は憲政にとって演劇作品の原作のようなもので、実施するには具体的なシナリオが必要である。そこに用いられるのが憲法附属法や憲法慣習などを加味してつくられる憲政のシナリオである。そのシナリオに基づき、憲政の担い手が上演する。これが「憲政の実際」である。研究会では、元・三権の長からお話をうかがって、衆議院、参議院、内閣、最高裁判所が、憲法典はもちろんその機関の法令や憲法慣習、憲法判例およびその長のリーダーシップに基づいて憲政を運営していることを改めて知ることができた。私のような未熟な者がこのような新基軸の研究会に参加することができて、たいへん幸福であり、光栄であった。

原作の日本国憲法上は、三権の長の間には序列の差はないが、宮中席次では内閣総理大臣、衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官という順がある。実務においては内閣総理大臣が国政の中心であり、そのリーダーシップの強さが目立つ。平成年間の前期に、内閣および内閣総理大臣の総合調整権など、その権限強化をめざして行われた政治改革や中央省庁改革は、同時期に行われた司法制度改革、地方分権改革とともに憲法附属法に関する重要な改革である。平成年間の後期では、これらはまさに憲政のシナリオの大改革であり、担い手である演者の上演方法によって「憲政の実際」の景色が変わり、すみずみに影響を及ぼすことも浮き彫りになったと思う。

また、原作での想定とシナリオとにずれが見られるものもある。衆参各院の選挙が、いずれも内閣が国民の信を問うものになっており、これに国政の評価が反映する重要な地方選挙も加えた「国政」選挙が一、二年ごとに行われている。議会では、衆参各院の運営が、議長と議院運営委員会を中心に独立して自律的に行われるよりも、衆参両院をあわせた「国会」として運営され、与野党間の「国対政治」が軸になり、これに与党の事前審査制や党議拘束が強く影響する。原作では二つの独立した国民代表議会からなる二院制をあえて一つの「国会」として円滑に機能させるために、両院協議会の制度改革が志され、また、衆参両院合同での審査や、両院の与野党議員有志による議員立法も活用されている。他方で、原作で想定された政権交代可能な議会制民主主義を基礎で支えるために不可欠な、衆参各院における審議の充実、政府の政策情報の開示、公文書の管理、シャドー・キャビネットなど次の政権交代への野党側の体制整備は、これらの重要性に気がついた国政の担い手のたいへんな尽力で法制度や慣習としてシナリオに組み入れられ以後の憲政に大きく作用したのものもあるが、依然として不十分な点も多い。

こうした事象は「政局」として憲法理解の枠外にみなされがちであったが、憲政の最前線に立たれたご経験のある長の方々のお話から、「憲政の実際」という視座から憲法学として考察を深める必要性が改めて良く理解できた。

大石 眞（おおいし まこと）（代表）

京都大学名誉教授。博士（法学）（東北大学）。東北大学助手、國學院大學法学部助教授、千葉大学法経学部助教授、九州大学法学部教授、京都大学大学院法学研究科教授、同公共政策大学院教授等を歴任。

専門：憲法学、立法学。

主著：『統治機構の憲法構想』（法律文化社、2016年）、『権利保障の諸相』（三省堂、2014年）、『憲法秩序への展望』（有斐閣、2008年）等。

大山 礼子（おおやま れいこ）

駒澤大学法学部教授。博士（法学）（一橋大学）。国立国会図書館職員、聖学院大学政治経済学部教授等を経て、現職。

専門：政治学、議会政治。

主著：『政治を再建する、いくつかの方法—政治制度から考える』（日本経済新聞社、2018年）、『日本の国会—審議する立法院へ』（岩波新書、2011年）、『比較議会政治論』（岩波書店、2003年）等。

山元 一（やまもと はじめ）

慶應義塾大学大学院法務研究科教授／放送大学客員教授。博士（法学）（東京大学）。新潟大学法学部教授、東北大学大学院法学研究科教授等を経て、現職。

専門：憲法学、比較憲法学。

主著：『グローバル化時代の日本国憲法』（放送大学教育振興会、2019年）、『概説憲法コンメンタール』（共編著、信山社、2018年）、『現代フランス憲法理論』（信山社、2014年）等。

曾我部 真裕（そがべ まさひろ）

京都大学大学院法学研究科教授。修士（法学）（京都大学）。司法修習生（54期）等を経て、現職。

専門：憲法学、情報法。

主著：『反論権と表現の自由』（有斐閣、2013年）、『憲法学のゆくえ』（共編著、日本評論社、2016年）、『古典で読む憲法』（共編著、有斐閣、2016年）等。

大西 祥世（おおにし さちよ）

立命館大学法学部教授。博士（法学）（法政大学）。財団法人地方自治総合研究所特別研究員、椋山女学園大学現代マネジメント学部講師、参議院参事、内閣府事務官等を経て、現職。

専門：憲法学、議会法。

主著：『参議院と議院内閣制』（信山社、2017年）、『女性と憲法の構造』（信山社、2006年）、『ドメスティック・バイオレンスと裁判—日々の実践』（共編著、現代人文社、2001年）等。

憲政の課題

——「三権の長」の経験知に基づく論点整理——

2019年（平成31年）4月

憲政研究会

協力：政策シンクタンク PHP 総研