権力統制改革における課題

曽我部　真裕

最近、日本の政治の仕組みに異変が起きているのではないか、という疑問が新聞・雑誌やウェブメディアでの論説で提起されている。それらを一言で言えば、首相（官邸）の権力が強力になりすぎたことの弊害が多くなっているのではないかということであろう。

首相権力が強力になったことは、個人的資質の影響もさることながら、制度改革の結果である。すなわち、九〇年代から二〇〇〇年代はじめには、政治改革により衆議院の中選挙区制から小選挙区制（正確には比例代表との並立制）への移行や政党助成制度の導入がなされ、橋本行革により内閣機能の強化と省庁再編が行われ、国会でも党首討論の導入等がなされた。さらには司法制度改革も行われた。なお、時期的にはあとになるが、法改正により二〇一四年に設置された内閣人事局を通じた幹部官僚人事の一元化も、同様の系譜に位置づけることができる。

こうした九〇年代以降の改革は、（平成の）統治構造改革と総称される。すべて法律レベル以下の改正による改革であり、憲法典には一切触れるものではないが、実質的意味の憲法には大きな変化があり、政治の仕組みは大きく変わった。

そこで意図されていたのは、二大政党制を確立し、

総選挙を実質的な首相選挙と位置づけることによって、首相が、直接的な国民の付託を背景に強力なリーダーシップを発揮し、現代日本の山積する課題解決に立ち向かうという政治の姿であった。

現在指摘されているのは、このようにして確立が企図された首相のリーダーシップに行き過ぎが生じているのではないかということである。平成の統治構造改革を通じて、首相は、与党や野党、官僚機構など、主な政治アクターに対して制度的優位性を獲得し、それを通じてメディア等に対しても優位に立つようになった。

こうした状況を見て、平成の統治構造改革に対する批判、特に小選挙区制や内閣人事局に対する批判が目立つようになっていった。筆者としては、首相のリーダーシップ確立を目指した改革の方向性は正しかったものと考える。ただ問題は、改革が権力（リーダーシップ）の確立の方向にばかり向き、権力の統制に向けた改革が不十分であることである。

そこで、現在求められているのは、「統治構造改革二・〇」（清水真人『平成デモクラシー史』〔筑摩書房、二〇一八年〕）であり、それに向けた議論を進める必要がある。本稿では、その論点の一端を述べることとしたい。

立憲主義の観点から

立憲主義と言うと、権力を制約する原理だと一般に受け取られているが、それは一面的である。直近では新型コロナウイルス感染対策において劇的な形で明らかになったように、現代国家では社会や個人が抱える様々な課題の解決のために国家の活動が求められることも多いのであり、権力は縛られる以前に、迅速的確に行使されることが必要である。こうした「良き統治」のためには、民主的な応答性を備えた諸アクターと、専門合理性を担う諸アクターとの協働が必要である。その際、それぞれのアクターの本領が発揮されるためには、それぞれのアクターに自律性が認められる必要があり、言い換えると、アクター間に「仕切り」が設けられなければならない。もちろん、民主政のもとでは、最終的には、憲法の制約のもとで、民主的な要素を担うアクターの決定が優位することになるが、だからといって専門合理性を担うアクターの判断自体が民意への配慮等から歪められてはならない。

要するに、例えば、「専門家の判断はこうだったが、政治の責任でそれとは異なる決定を行った」という形になることが、それぞれのアクターの特性を発揮させたことになるのであり、それはさらに、決定過程の透明性と責任の所在の明確化とをもたらす。昨今の政治

のあり方における課題の一つは、アクター間の「仕切り」の低さと、専門合理性を担うアクターの劣化など、この点に関するものである。

さて、決定過程の透明性と責任の所在の明確化とは、権力行使の統制の観点からも重要である。立憲主義のもう一つの側面は、諸権力の抑制均衡と責任政治原理である。権力の行使に対しては責任追及ができるのでなければならない。権力行使の統制といっても多義的であるが、本稿では、以下、事後的な統制に関する課題を二点考えたい。それぞれ、政治的統制と法的統制に関わるが、いずれも深刻な問題を抱えており、その改革を真剣に考えなければならない。

政治的統制と国会改革

国会は立法権を担う機関だと考えられているが、それだけではなく、政府（行政）の統制を担う機関でもある。フランスなど、このことが憲法上明記されていることもあるが、そうでなくてもこのことは自明視されている。日本国憲法でも、端的にその旨を述べる規定こそないが、国政調査権（六十二条）、国務大臣に対する出席要求権（六十三条）、内閣不信任決議権（六十九条）といった規定から政府統制機能が国会（あるいは衆参両院）に期待されていることは明らかである。

ところが、それを実質化する具体的な制度は、極めて貧弱である。このことは伝統的に一貫してそうであったが、首相のリーダーシップが強化された今日においてはその深刻な問題性が顕在化してきていると言えよう。

特に重要だと思われるのは、国政調査権のあり方である。議院内閣制のもと、政府（内閣）と与党とが密接な関係にある現代の常態にあっては、政府統制機能を実際に担うのは野党会派である。しかし、国政調査権は各院の権限であるから、各院の過半数をもってその発動が決定されることになる（なお、証人喚問は全員一致によるのが慣例であり、決定がより困難である）。つまり、与党が認めない調査はできないことになっており、国政調査権の機能不全の一因となっている。この点、しばしば紹介されるドイツの例では、議員の四分の一の要求により調査委員会を設置できる少数派調査権が認められている。また、フランスでは、憲法の委任を受けた議院規則に基づき、野党会派・少数会派が会期あたり一回、調査委員会の設置要求ができる。日本でもこの種の制度の導入は喫緊の課題であろう。

もっとも、実は衆議院においては、類似の制度が予

備的調査制度としてすでに導入されている（衆議院規則五十六条の二、五十六条の三）。しかし、その活用は低調であり、他方で、「野党ヒアリング」と称する何ら制度的裏付けのない（したがって、議事録も報告書も作成公表されない）行為が最近、盛んになされている。制度だけの問題ではなく、政党（会派）や議員の行動様式にも関わり、課題の根深さを感じる。

法的統制と法治主義

政府の統制を担うもう一つの柱は裁判所による法的統制である。これについても多くの課題があるが、最近の新型コロナウイルス感染対策で注目されたこととの関連で言えば、法的根拠のない「要請」の問題がある。「要請」は強制力がないものなので、一見すると人権等の観点からは望ましい手法だと思われるかもしれない。そして、今回のような非常時における政治のトップからの「要請」のほか、まちづくりに関する行政指導のような日常的なものに至るまで、日本では伝統的に好まれる手法である。

しかし、こうした「要請」「指導」は、従うかどうかの判断が国民に委ねられるがゆえに公権力の責任の所在があいまいとなり、また、強制力がないので訴訟で争いにくい（つまり、裁判所の出番がそもそもない）。制度上、「要請」「指導」する側の統制が困難な手法なのである。また、法律上の根拠がないことは、事前の国会での議論もないことになり、要するに、（前述の国会による統制の実情も加味すれば）政府にほとんど統制を受けない権力を付与することになる。

法治主義はこうした事態を避けるための原理である。もちろん、「要請」「指導」の手法をすべて否定する必要はないが、日本では法治主義があまりにも軽視されているという印象を持つ。

ところで、本年一月三十日、ふるさと納税制度の対象自治体から外されたことが違法だとして泉佐野市が提起した訴訟の判決が大阪高裁であった。ふるさと納税制度は、税制の専門家から批判される中、「政治主導」で導入されたことで知られる。そのほか、基地問題など、政治主導で導入された政策に自治体が反発し、法廷で争われるケースが近年目立つようになっており、牧原出氏の言葉を借りれば「政治の司法化」現象が見られる。

紛争を持ち込まれた司法の真価が問われる局面となっているともいえるが、ここでも課題は多い。ふるさと納税訴訟でも、訴訟の前段階の国地方係争処理委員会が違法の恐れを指摘したにもかかわらず、大阪高裁は国の主張を全面的に認めた。冒頭でも触れた司法制度改革では、裁判員制度など大きな変革もあったものの、国の行為の統制に関わる行政訴訟については小幅の見直しにとどまった。国の行為の法的統制の強化についても、改めて議論する必要がある。

（京都大学大学院法学研究科教授、京大・法修・法・平9）