



日本記者クラブ

「憲法論議の視点」(5) 統治機構

曾我部真裕・京都大学教授

2018年3月20日

5回シリーズ「憲法論議の視点」の最終回は、京都大の曾我部教授が登壇した。テーマは、統治機構。今回は、条文にとらわれない「実質的意味での憲法」の視点から、現状における統治機構の諸課題を指摘し、中長期的に憲法を考える論点を提示した。

ポイントとしては、(1)統治機構のエンジンとブレーキ(2)民主的要素と専門合理的要素のバランス(3)問題提起の制度化(4)政権交代の重要性、などをあげた。

具体的な課題の指摘は以下の通り。

「現在の『一強政治』は、90年代の統治構造改革の帰結」「国勢調査権では、証人喚問は主要な野党会派が要求すれば発動できるようにすべき」「最高裁は違憲審査に関して過度に消極的」「独立機関が十分に機能しておらず、人事・権限・予算の見直しを」「未組織の民意を国政に反映させるルートが細い」「与党側の都合の良い時期に解散できることを正当化する理由はない」

※論旨をよりわかりやすくするため、曾我部教授にお願いして、録音による発言の文字記録に手を入れていただきました。

※レジュメは巻末にあります。

司会：川上高志 日本記者クラブ企画委員（共同通信）

[YouTube 日本記者クラブチャンネル動画](#)

©公益社団法人 日本記者クラブ

司会＝川上高志 日本記者クラブ企画委員(共同通信) 「憲法論議の視点」は今回が最終回、5回目です。京都大学の曾我部先生にお越しいただきました。テーマは「統治機構」です。

1990年代の小選挙区制、政治改革から、憲法によらないところで統治機構の改革はずっと進んできたのですが、正直にいうと、その行き着いた果てが現状であると感じております。

そのような中で、憲法学の観点から統治機構の課題をどうみるべきかについてお話をお聞かせいただきたいと考えています。

1時間程度お話しただいて、その後、会場からの質問をお受けしたいと思います。

司会を務めます当クラブ企画委員、共同通信の川上です。では、よろしくお願いいたします。

統治機構の要素のバランス

曾我部真裕・京都大学教授 本日は、お招きいただきましてありがとうございます。とかく世間では憲法学者、憲法研究者に対して批判的な視線が向けられがちですが、それには誤解も含まれていますし、憲法研究者といっても一枚岩ではなく、当然ながらさまざまな考え方があります。

いずれにしても専門家の世界に閉じこもりがちで、広く社会との対話が十分でなかったことが憲法研究者の側にあったことも否めず、今回、一連の憲法を考える企画をつくっていただいたことには感謝を申しあげたいと思います。

タイトルのとおり、統治機構の課題について話をさせていただきます。かなり抽象的なタイトルで、ある程度幅広く問題点を拾いたいと思うのですが、課題はあまりにも多いので、当然ながら網羅的ではありませんし、体系的でもない。また、広く浅くという印象を与えるものになってしまうかもしれませんが、昨今の状況からすると、広く浅くみることに意味があるかもしれないので、あえてそのようにしております。

とはいえ、各論ばかり並べるのもまとまりに欠けますので、最初に統治機構をみる視点として

総論的な話をしたうえで、各論的な話題に移ります。

「1. はじめに」はいまお話ししたことです。「2. 統治機構を見る視点」は総論的な話、続いて「3. 個別的課題」、最後に「まとめ」にしたいと思います。※資料は巻末にあります

まず総論的なところは、2. (1)の「基本的な視点」としています。

憲法の観点から統治機構を考える場合、「立憲主義とは権力を縛るものである」という原則が強調されることが多いのですが、確かにこのことは重要ではあるものの、それだけで十分ではないと思います。

現代国家では、社会や個人が抱えるさまざまな課題の解決のために国家が介入する、国家の活動が求められることも多々ありますので、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ろうということです。これが「推進力」と「統制力」です。

権力を縛ればよいというだけではないとして、ここでは、日本国憲法における統治機構をみる際の基本的な視点を2つの軸で整理してみたいと思います。

1つの軸は、政治の推進力、リーダーシップと統制という対比です。この表では横軸のところ。これはいわば政治におけるエンジンとブレーキという観点です。

いまみましたように、国家が社会や個人のかかわる問題、課題の解決に貢献するためには的確、迅速な介入が求められるので、そのためには効率的な決定がなされる必要がある。他方で、立憲主義の要請からは、当然ながら権力の暴走に対する歯止めが求められるというような軸が横軸です。

もう1つの軸は、民主的要素と専門合理的要素との対比です。日本国憲法が民主権原理を採用し、民主権原理の要請として民主主義の制度化を求めているとすれば、統治機構に民主的な要素が十分に取り込まれている必要があるということになります。ただし、同時に、国家の決定は合理的なものでなければならない、その合理性を担保する仕組みも必要不可欠です。

また、専門合理的な要素というのは、非民主的だと思われるかもしれませんが、民主主義をさまざまな意味で補完するものであることも忘れるべきではありません。

一例を挙げると、社会保障や税のあり方——高福祉・高負担なのか、低福祉・低負担なのかといったことを決定するのは、民主主義の重要な局面です。他方、こうした決定の基礎となる中長期的な財政推計等の情報は、専門的かつ独立した立場から行われる必要があります。また、裁判所の判決がいろいろな制度、法令の見直しにつながることもよくあります。

この2つの軸は、いまご覧いただいているような図のマトリックスとして考えることができると思います。

それぞれの代表的なアクターを参考までに記入していますが、1つのアクターが複数の要素を体現することもありますし、ここに出てきていないファクターもあります。後に言及する独立機関はこの表に載せていません。

複数の要素を体現すると申しましたが、例えばここでは統制のところに入れている国会は、法律をつくる権限をもつわけですから、政策の推進にも不可欠な役割を果たします。国会が統制だけをしているわけではないことは言うまでもないと思います。

このようなマトリックスはある意味では当然の内容ですが、これをあえて示す意味は、統治機構を考える際には複数の視点があり、それらを一旦区別したうえで、それぞれの要素のバランスを図ることが重要なことを示すためです。

こうした観点から日本の現状をみると、民主的要素として推進力を担う内閣は非常に強化されていますが、それ以外は十分に機能していないところもあり、全体としてアンバランスな状態にあると考えられます。

そこで、この報告の後半では、このような基本的な視点に立ちつつ個別的な問題を幾つか検討しますが、今しばらく総論的な話を続けます。

政策決定プロセスを明文に即したものに

次は、2. (2)「統治機構をどのような形式で定めるか」です。この問題については2点申しあげたいと思います。

第1に、統治機構というと憲法の規定に注目されがちですが、統治機構というのは、憲法の規定に加えて、それを具体化する国会法、内閣法、裁判所法などの法律、さらに国会に関しては、衆議院規則、参議院規則、あるいは先例によって構成されています。これらの全体を「実質的意味の憲法」と言っています。

憲法改正の議論では、形式的意味の憲法であるところの憲法典、つまり日本国憲法そのものの条文だけが対象とされているように見受けられますが、統治機構のありようは、実質的意味の憲法全体を視野に入れて議論すべきです。

この点についての非常にわかりやすい例は、90年代以降のいわゆる統治構造改革の例です。

すなわち、現在の官邸主導と呼ばれる政治のあり方は21世紀に入ってから確立したもので、90年代の統治構造改革の結果といえます。この間、日本国憲法、つまり形式的意味の憲法典の条文は一文字も変わっていませんが、一連の法律改正により実質的意味の憲法が変容し、いまは自民党の派閥均衡に基づく政治から官邸一強の政治へと大きく変容したわけです。

このように、統治機構の改革を考える際には、実質的意味の憲法の視点が重要ということがおわかりいただけたと思います。

第2に、いまの話とも関連しますが、統治機構のうち政策決定プロセスをどこまで公式の制度として取り込むかという問題もあります。

日本には、政策決定プロセスの重要なフェーズでありながら、憲法典、つまり日本国憲法はもちろん、法律にも何ら規定のないインフォーマルなプロセスが多々あります。

その筆頭が自民党における法案の事前審査制であり、そこで「政官業」の調整がなされて実質的な決定が行われ、その後の国会での法案審議が形骸化、空洞化することの大きな要因になっています。

このようなあり方は、ある論者によって「顕教」と「密教」という表現がなされています。憲法典など法令に定められた制度は顕教ですが、実際に通用しているのは密教であるという趣旨だろうと思います。

もちろん、どの国においても明文で書かれたことが全てということはありませんが、日本の場合には、明文で書かれたことと実態とが大きく乖離しており、明文で書かれた制度は空洞化、形骸化する傾向にあって、問題が大きいと思われるます。

問題が大きいというのは、一つには、明文で書かれた制度は、いろいろな価値——例えば、推進力と統制力、民主的価値と専門的合理性といったようなさまざまな価値を取り入れて設計されているので、それが建前と化してしまっただけで、そうした価値がないがしろにされることにつながるということです。

また、制度が明文で定められているからこそ、改革が必要な場合には規定を改めれば改革できるのであって、明文で書かれていない場合には、何をどうすれば改革をしたことになるのか、がそもそもわからない。そもそも実態がどうなっているのかを調査することだけで多大な労力が必要になったりもする、といったことがあるだろうかと思います。

さらに、インフォーマルな決定プロセスは透明性を欠き、記録も残らないために、後に検証することが不可能になり、責任の所在も曖昧になることにつながるということがあるだろうかと思います。

したがって、日本でも、場合によっては、政党内のプロセスも含めて、政策形成プロセスがもっと明文に即したものになるようにする必要があります。他方で見逃されがちなことは、現状の政策決定プロセスがインフォーマルな領域に移ってしまっているのは、明文で定められた制度のほうに不合理な点があったり、過度に理想主義的であったりして、実行が難しい場合があることが原因かもしれません。

つまり、この問題は、インフォーマルなあり方を制度のほうに寄せていく必要があると同

時に、制度のほうを見直す必要もあり、両面からの検討が必要であろうと思います。

政権交代の重要性

総論の最後として、これまでの話と若干色合いの違う話ですが、日本の統治機構の抱えるさまざまな問題の根本的な要因として、政権交代がないことを改めて指摘しておきたいと思います。

国会審議のあり方が合理的なものにならないこと、最高裁による違憲審査が十分になされないことなどをはじめとした独立機関の機能が不全であることや、政治と官僚制の距離が近いことなどは、他国と同様に政権交代が行われるようになればかなりの部分が解決するのではないかと思います。これらは、自民党内のいわゆる擬似的な政権交代では実現できない、代替できないことであろうと思います。

政権交代の重要性は、90年代の統治構造改革の文脈では意識されていました。少数派が切り捨てられるなどの強い批判があった小選挙区制が導入されたのも、政権交代が重要だという意識があったからのはずです。

しかし、民主党政権の経験を経て、政権交代の重要性についての認識が低下してしまっているように見えます。統治機構の制度改革の議論を積み重ねることは非常に重要ですが、他方で、政権交代に向けた各党の努力も不可欠です。この点については野党の努力が特に求められるところですが、実際には統治構造改革後の新しい制度的環境を最も深く理解して適応したのは、どうやら自民党であったように思われます。

なお、政権交代の重要性についていま申しあげましたが、これは統治構造、統治機構全体の正常な運営のためには政権交代自体が必要であるという趣旨であって、自民党の政策そのものに対する評価を含んでいるわけではないことを、念のために申しあげます。

以上が総論で、次から個別的な課題に移ります。

統治構造改革の課題

まず3.(1)「統治構造改革の総括と統治構造改革2.0」です。

個別的課題としてまず取り上げたいこと、あるいは取り上げるべきことは、90年代以降進められてきた統治構造改革の総括と、それを受けた今後の対応です。

最近、『平成デモクラシー史』（ちくま新書）というすぐれた書物を刊行された清水真人氏の言葉を借りれば、これは「統治構造改革2.0」の問題だということになります。

ご案内のとおり、90年代から2000年代初めにかけて、政治改革によって衆議院の選挙制度が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——に移行し、政党助成制度の導入がなされ、いわゆる橋本行革により内閣機能の強化や省庁再編が行われ、さらに国会改革としても党首討論の導入などがなされました。

先ほど申しあげたとおり、これらは全て法律レベルの改革で、憲法典すなわち形式的意味の憲法に触れるものでは全くなかったのですが、実質的意味の憲法には大きな変容がみられました。

これらを総称して「90年代の統治構造改革」と呼んでいます。この統治構造改革は、小泉内閣を経て、現在の安倍内閣において大きな威力を発揮しています。報道では「安倍一強」などと呼ばれて批判的に論じられることも多いわけですが、総理大臣の個人的な資質や思想への批判とは別に、こうした現状が統治構造改革の帰結であることを認識し、その意義と課題を総括する必要があります。

本格的な総括をここで行う用意はありませんが、首相のリーダーシップがある面で——ある面だというのはすぐ後ほど申しあげますが——強化され、その重要政策が迅速に実現されるようになったことは間違いない。それに伴い、政策決定に伴う責任の所在も明確になったと言えます。もちろん、実現した政策に対する評価は全く別問題ではあります。

他方で、首相のリーダーシップが真の意味で

強化されたかについては、疑問符もつけることができます。というのは、現在、閉塞感の強い日本において政治の役割は、「利益の配分」から「負担の分かち合い」にシフトしていますが、そのあらわれとして、消費税の増税や社会保障の見直しによる財政再建を筆頭とする不人気な政策に取り組まざるを得ないところに来ているのです。

しかし、とりわけ現政権が強化されたリーダーシップを用いてこうした課題に正面から取り組もうとした形跡は、少なくとも一般市民には感じられません。むしろ次々にやってくる選挙を見据えて、目先の支持率維持のための短期的な政権運営が重視されているようにみえます。

もともと統治構造改革がモデルとしたのはイギリスの制度ですが、イギリス型の議院内閣制は、総選挙が政権選択選挙であって、そこで選択された政権に衆議院議員の任期4年の間、全権委任とまでは言えないかもしれませんが、大きな権限を与えて政治を担わせ、次の選挙でその成果に審判を下す、という発想に基づいていたものです。

しかし、日本では、参議院議員選挙の結果、あるいは、下手をすると一部地方選挙の結果も政権基盤に影響を与えることになっていて、これをどのように考えるかが問題となります。

1つは、統治構造改革のロジックをさらに押し進めて、憲法改正によって参議院の権限を削減するなどの形で、イギリス型の制度により近づけることでしょう。他方、そうすべきでないとするれば、これまでの統治構造改革の路線自体を見直す。つまりイギリス型を目指している路線自体を見直し、より合意に基づく政治を実現するための制度的環境をつくる改革に路線転換をすべきことになると思われます。この点が「総括とその対応」の焦点の1つになると思います。

他方、いまみたような問題があるとはいっても首相あるいは内閣のリーダーシップが強化されたこと自体には間違いはなく、そのためにさまざまな弊害も生まれています。

現政権の一つの特徴として、これまでであればいざ節度を持って用いられていた権限を、目いっぱい使うということが見受けられます。これは集団的自衛権の問題ばかり、日銀総裁、NHK経営委員、あるいは官僚人事等の人事権の行使ばかりです。

これによって明らかになったことは、このような、乱用的とまでは言わないまでも、積極的な人事権、権限行使に対する制度的な抑制手段が貧弱であるということです。これまでは、政権側が節度を持って権限を行使する中で曖昧にやってきたということだと思います。

そこで、冒頭に申しあげたように、「統治構造改革 2.0」の重要課題には、ブレーキをどのようにきかせていくかということも含まれると思います。この点については以下でも個別に幾つか触れたいと思います。

国会の機能を抜本的に議論すべき

次に、3.「個別的課題」(2)、国会改革の重要性です。

90年代以降、さきに申しあげたとおり、政府や行政各部にかかわる統治構造改革や地方分権改革、司法改革などが相次いでなされましたが、国会は本格的な改革の対象になっていません。それどころか、投票価値の平等（一票の格差）の問題で、最高裁から再三宿題を出されていますが、それをこなすのに四苦八苦しているのが現状です。

しかし、憲法 41 条が国権の最高機関と定め、43 条 1 項で全国民の代表である議員で構成されるとされ、民主的な要素を代表する国会については、もっと抜本的な議論が必要であると思われる。

国会に期待される役割をここでは 3 点に分けて整理したいと思います。

第 1 は立法機能で、主に政府が提出する法案についてその内容を政府にしっかりと説明させ、問題点を十分吟味したうえで必要に応じて修正を行うことが求められます。

第 2 は政府統制機能で、内閣あるいは内閣を

通じて行政全般について、違法または不当な行ないがないかしっかりチェックし、必要に応じて制度改革につなげていく働きです。

第 3 は、多様な民意を反映する機能です。

以下では、この 3 つに即して簡単に述べたいと思います。

なお、これらの多くはすでに憲法や議会制度の専門家によって指摘されるところで、特段目新しいことではありません。

第 1 の「立法機能」。いろいろありますが、ここでは 1 点、立法手続の不十分さについて言及させていただきます。

現在の法案審議というのは、質問者が、言ってみれば随時思いついた質問をするものですが、諸外国では、逐条審議といって、条文ごとにその趣旨を明確にし、修正案も条文ごとに出されることで、秩序立った審議が行われます。これに加えて、例えば私が若干知っているフランスの例で言うと、法案ごとに議員の中から報告者が任命され、その報告者が当該法案の立法事実や問題点を専門家にヒアリングすることなども含めて、調査をしたうえで報告書にまとめ、その報告書をもとに委員会で議論がなされるということが行われています。

これと比較すると、日本の法案審議の手続については改善点が多々あるように思われます。日本でも委員会報告というのがありますが、これはごく短いもので、よく注意してみなければ存在すらよくわからないものであらうと思います。

よって改善点は多々あると思いますが、さきにも触れました自民党の事前審査との兼ね合いもありますので、これらとセットで議論すべきことだろうと思います。

もう一つついでに申しあげると、予算案の審議も同様で、日本では予算委員会では予算案を審議しないという顕著な特徴がありますが、こうしたあり方を当然と考えるべきではないと思います。

次に、「政府統制機能」。これも多々ありますが、国政調査権について簡単に触れたいと思います。

国政調査権は憲法 62 条に条文がありますが、機能との関係では主として政府統制機能とかわる手段だと思えます。政府統制機能というのは、性質上、主として野党の会派が担い手になりますが、例えば証人喚問を行うには議院の決定が必要であるので、与党会派の同意がなければ発動することはできません。これは政府統制機能の趣旨と整合しないもので、少なくとも主要な野党会派が要求すれば発動できるように改めるべきではないかと思われます。この点は、必要であれば憲法典に条文を設けてもよいのではないかと思われます。

なお、いま「証人喚問」という言葉を出しましたが、現在の証人喚問は政治的なパフォーマンスとして行われますが、本来は、不祥事の調査であれば、その事実関係を調査したうえで問題点を指摘し、必要に応じて制度改革の提案を行うなどした報告書を作成し、公表する必要のあるもので、この意味でも現在の国政調査のあり方には大きな問題があると言わざるを得ません。

最後に、3 番目に、多様な民意の反映機能を挙げています。これについては若干説明が必要かもしれません。法案の可決というのは多数決で行われますので、国会審議の出口をみると、数が必要です。

ただ、ここで問題としているのは、そういう意味での主流派の民意、多数派の民意ではなく、「多様な」というところにポイントがあります。多様な民意の反映。つまり、少なくとも短期的には法律という形に結実することはないかもしれないが、社会の中に存在する少数派の意見を国会という場にインプットして問題提起するということが自体の重要性があると思えます。

現在でも、議員立法や質問の形でこうしたことはなされていると思えますが、何らかの形でこうした機能を強化する必要があるのではないかと思われます。これはまた後ほど別の形でお話しします。

独立機関の中長期的・専門的な任務の重要性

次に 3. (3)、「独立機関の役割の立て直し」

です。

独立機関とは、この場では特に、違憲審査や行政訴訟を担当する裁判所、あるいは中央銀行や公共放送を念頭に置っていますが、そのほか、会計検査院、公正取引委員会、原子力規制委員会その他の独立行政委員会と呼ばれるものも含まれます。

さらにもっと広く捉えると、官僚機構も専門性と自律性を一定程度持っていて、ここで述べる程度当てはまりますが、話が複雑になるので、官僚についてはそれ以上触れないことにして、いま述べたような典型的な独立機関を念頭に置きたいと思えます。

これらの独立機関、つまり裁判所、中央銀行、公共放送といった機関の性格はさまざまです。裁判所は三権の一翼である一方、公共放送はそもそも国家機関ですらありません。しかし、これらは国政において専門性・合理性の観点から大きな役割を果たし、また民主的な要素を持つ国会や内閣から独立しているという共通点を持っています。統治機構をマクロな観点から考察する場合、これらを横串的に捉える視点は重要ではないかと思われます。

これらの独立機関の任務、役割は憲法で定義される場合もあります。裁判所や会計検査院が憲法に定めのあるものですが、多くは法律によって定められています。法律で定められるということは、民主的な機関である国会によって役割が与えられているということです。また、詳細はそれぞれ異なりますが、これらの機関の人事や予算も国会や内閣によって定められます。したがって、独立機関も民主的な要素と全く無関係ではありません。

そこで重要になるのは、短期的な民意と中長期的な民意の区別です。つまり、民主的な機関である国会や内閣によって中長期的に与えられた任務や役割を、短期的な民意とは距離を置いて、独立性、専門性を持って遂行するのが独立機関ということになります。見方を変えると、国会等の民主的な機関は短期的な民意に委ねていたのではうまくいかないような事柄を独立機関に委ねるという、民主的な決定を行うこ

とになります。

ちょっと抽象的な話になってしまいましたが、例えば公共放送を設置するか否か、設置するとして幾つのチャンネルを委ねるのか、報道に特化させるのか、あるいは文化に寄与するような番組も放送させるのかという事柄は、法律によって、あるいは法律の委任を受けた下位規範によって定められています。他方で、個別の放送の番組内容については民主的な機関は原則として介入せず、公共放送自体の判断に委ねている。これは、そうすることが民主主義や文化の発展といった中長期的な目的にかなっている、ということによるものです。

なお、今回はこれ以上立ち入りませんが、民主的決定に短期的な決定と中長期的な決定があるという視点は、統治機構を考える場合にほかのところでも重要な視点の一つになると思います。

独立機関の話に戻ります。国政との関係では、これらは推進力になったり統制力になったりしますが、例えば、最高裁が違憲判決を出したり、報道を担う公共放送が政府監視の機能を果たしたり、あるいは、中央銀行が政府の経済政策に反して金融緩和に慎重姿勢を維持したりすることを考えれば、統制力として機能する場合が多いだろうと思います。

独立機関の統制力の発揮は、民主的な機関に対して乗り越えることのできないハードルを設定するものではありません。独立機関の決定がどうしても承服できない場合には、それ乗り越えるために法律を改正したり、人事を入れかえたりできます。むしろ、独立機関の統制は、中長期的、専門的な観点から、反省の機会を提供する意味を持ち、その意味で民主主義にとって重要な意味を有すると思われます。

独立機関の役割の見直しが不可欠

若干説明が長くなってしまいましたが、現在の日本、あるいは戦後ずっとそうだったとも言えますが、日本では、独立機関の役割が十分に認識されてきたとは言いがたいと思われます。戦後ずっとそうだったということであると、最

も象徴的なのは最高裁の違憲審査権の行使のあり方で、ご案内のとおり、最高裁が法律を違憲としたのはこれまで10件ほどにとどまっています。

これは他国の違憲審査を行う機関と比べて圧倒的に少ないのです。その理由として、日本では内閣法制局が事前に綿密なチェックをしているので、そもそも違憲の疑いのある法律が少ないという説明がよくなされます。確かに事実ではあると思います。しかし、ここまで極端に違憲判断が少ないことを本当にそれで説明し切れるかは疑問で、やはり違憲審査に過度に消極的であると言わざるを得ないと思われます。したがって改革の必要があると考えるのが素直ではないかと思われます。

より直近の話でいうと、現政権では、独立機関の人事が戦略的に行われてきました。日銀総裁人事しかり、NHKの経営委員の人事しかりです。

先ほども申しあげたとおり、こうした人事権行使のあり方は歴代政権の持っていた節度の範囲を逸脱することは確かであるが、現行法上違法ではない。つまり、このような人事権行使のあり方が問題だということであれば、制度的な手当てが必要ということになります。

NHKについていえば、NHKの予算とか事業計画は毎年、総務大臣を経て国会の承認を得なければならないことになっていますが、この制度がNHKの政治に対する独立性を弱めていることは明らかで、改革の緊急性が高いのではないかと思います。

さらに、日本では独立機関に委ねることさえされていないが、国際的には独立機関に委ねることが一般的になってきている任務や事柄も存在します。

古くから、放送への監督が独立してなされるべきではないかと言われていたのですが、最近では、独立財政機関を設置する先進国が増加していると言われていています。

この独立財政機関というのは、政治とは独立の立場で、予算の前提となる、経済見通し、中長期の財政推計、財政政策にかかわる政策評価

などを行うものです。予算や社会保障についてはその前提となる経済・財政予測が不可欠ですが、これを政治に委ねると現実離れした甘いシナリオが前提とされがちであることは、日本でも感じられているところです。

このほか、私人の間も含む人権侵害に対して独立の立場から救済を与える人権擁護機関もすでに国際標準となりつつありますが、日本では、法案は出されているものの実現はしていません。

要するに、独立機関は民主主義に反するという単純な見方がされがちですが、短期的な民意の行き過ぎを抑え、中長期的な民意に基づき、専門的、独立の判断を行う独立機関がしっかり機能することは、統治機構にとって必要不可欠なことです。

こうした視点から既存の独立機関の人事、権限、予算にかかわる制度を見直すことも極めて重要だということも強調しておきたいと思います。場合によっては、憲法上の機関としての地位を付与することも考慮されてよいのではないかと思います。

問題提起を国政の場に伝達するルートが細い

最後に3.(4)「社会における問題提起に応答する仕組み」です。組織されていない民意を国政の場に伝達する仕組みの重要性です。

日本では、「政官業の癒着」という言葉に象徴されるように、業界団体などを通じて組織された意見・利益を国政に反映することは非常に強くなされますが、組織されず、ばらばらの少数者の意見が国政に反映されることは難しかったように思います。このことは諸外国でも大なり小なり同様だとは思いますが、日本の場合にはこれが極端ではないかと思えます。

端的に言えば、票にならない利益はかなり大胆に無視されてきたように思われます。このことは、とりわけ少数者の権利保障において日本の政策が他国よりも大きく遅れる原因になっていると思います。伝統的には、非嫡出子の権利や、被差別部落出身者、在日コリアン等の問題がありますが、近年では、LGBT等の性的

なマイノリティー、直近ではセクハラといった一連の問題があります。

こうした領域において政策的対応を促すルートとしては、訴訟を提起して、まずは裁判所によって個別的な救済を獲得し、それを契機に立法につなげるという司法ルートのほか、省庁に問題を認知してもらって、内閣提出法案につなげるルート、あるいは政党に持って行って議員立法で実現するといったルートがあります。

これらのルートはそれぞれ一定の成果を残してきてはいますが、全体として諸外国と同様の水準の立法政策が整備されているとはいえないと思われます。事例を挙げると枚挙にいとまがないのですが、例えば非嫡出子の差別が制度上是正されたのは先進国ではほぼ最後で、夫婦別姓が認められていない国も、いまでは非常に少なくなっている。先進国では近年、同性婚を認める立法が急速に広まっているが、日本ではその前の段階であるパートナーシップ制度すら実現していない。差別一般についても、包括的な差別禁止法を制定する国が多い中で、日本ではそうした動きも鈍い。

このようにみると、個別の分野で日本の取り組みが遅れているという批判をするだけでは不十分で、このような結果をもたらす統治構造上の問題があるのではないかという観点から考察を行う必要性が感じられます。

この点について、マイノリティーの当事者であれ、専門家の意見であれ、市民社会の中で行われる問題提起を国政の場に伝達するルートが細いのではないかという疑問があります。

票になる要望は国会議員が敏感に国政の場に持っていくますが、そうでないものについては置き去りになっているのではないかと。署名運動を経て請願がなされたり、ごく一部の議員が国会での質問や議員立法を通じて問題提起をしたりすることもあります。それ以上の広がりを得ることができていないのではないのでしょうか。

もちろん、最終的に立法に結びつけるためには多数派の民意の理解が必要ですが、その前提として、多数派に問題の所在を理解してもらう

ような仕掛けをつくることが必要ではないか
と思います。

民主主義の基本的な仕組みを憲法典に盛り込む

最近では、署名サイトの代表的なものとして「Change.org」があります。こうした署名サイト、キャンペーンサイトが活発に利用され、その機能を一定程度果たしていますが、諸外国では類似の仕組みを公式の制度として導入しているところがあります。

スライドにありますのはアメリカのホワイトハウスのウェブサイトからお借りしてきた画像ですが、アメリカのホワイトハウスでは専用のサイトで誰でも請願のテーマ設定を行うことができ、ネット上に30日間で10万筆集めればホワイトハウスの公式かつ公開の回答が得られるという制度を運用しています。

こちらのスライドが日本海の名称についての問題提起で、この枠の中に回答が出ています。

これは一例ですが、このような形で、テーマ設定から署名集めまでの全過程が公開で行われ、さらにホワイトハウスの回答も公開されるので、回答がどのようなものであっても世論の注目を集めやすい。問題提起の機能があると思われる。直ちに改革にはつながらなくても、問題の所在が認知され、改革のきっかけとなる可能性があると思われます。

このような業界団体のような形で組織化されていない意見について国政の場に伝えられて、国政上の課題として認知される可能性を提供する制度を設けることは非常に重要であるように思います。

日本国憲法をみると、16条で請願権が保障されており、これを受けて請願法という法律もあります。それによれば、請願を受けた官公署はこれを受理し、誠実に処理をしなければならないとされていますが、回答を義務づけるといったことはありません。その結果、実情としては、請願にどのような効果があるのかははっきりしない状況です。請願は未組織の民意を国政の場に伝える手段として非常に重要な方法で、例えば請願法を改正して、いま紹介したアメリ

カのような制度を導入することは十分可能であるはずで、実現が期待されるところです。

このほか、地方自治法では条例の制定・改廃請求の制度として導入されている住民発案（イニシアティブ）と呼ばれる制度についても、同様の問題提起の機能が期待され、これを国政に導入することも検討に値すると思われます。

これらについては、もちろん法律で制度設計することは可能であり必要ですが、民主主義の基本的な構造にかかわる制度なので、憲法典に盛り込むことも考えられます。

ところで、いまこの項目で検討した課題は、「国政の場における問題提起の制度化の問題」という言い方もできるかと思います。

こうした角度で問題を定式化してみると、いまのところ、日本の統治機構には、マイノリティー当事者にせよ、専門家の意見にせよ、全体としてそれぞれの政策領域の担当者の外にいるアウトサイダーが政策的な問題提起を行う機会が少ないように思われます。

この観点からは、国会改革のところで述べました野党会派による国政調査権行使による問題提起や、裁判所の積極的な判断による問題提起の重要性が改めて認識されるところです。

繰り返しですが、こうした問題提起は、それ自体は一部の者の意見であり、直ちに立法に結びつくわけではありませんが、問題提起を契機に、問題が多数派に認知されて理解が広がり、最終的に立法に結びつく可能性もあるだろうと思います。こうした問題提起は現にマスメディアやネット上で行われていますが、国政の場の一部にそのための制度を用意することによってこのような可能性を統治機構に組み込むことが重要ではないかと指摘したいと思います。そこでのポイントは、「応答義務」と「公開性」ということになると思います。

おわりに

おわりに、これまでのポイントを5つ確認します。

まず、第1に、統治機構のエンジンとブレー

キ、推進力と統制力のメリハリと最適配置が必要だということです。

今日では、推進力、エンジンについては参議院の位置づけの問題等があり、ブレーキの再調整については、国会改革とか、あるいは司法等の独立機関の強化等、多くの課題があると思います。

第2に、民主的な要素と専門合理的な要素とのバランスが重要だということです。今日では、専門合理的な要素を担う独立機関の意義を強調し、認識し、その本来の役割を果たせるような制度を整備すべきであろうと思います。

第3に、問題提起の制度化が重要ということです。これは最後に述べた点です。その実現のためには、司法や国会の統制機能の強化という方法もありますが、請願権や国民発案といった市民が利用できる手段について目を向ける必要もまたあるということになります。

あまり触れなかった点ですが、前提として、情報公開が重要であることは言うまでもありません。

第4に、政権交代の重要性。これも言うまでもないことです。

最後は、憲法典の改正との関係です。今回の話は実質的意味の憲法が対象であり、憲法典ではなくて法律の制定、改正で足りる事柄がほとんどであると思われます。ただし、法律で対応可能な事柄についても基本的な仕組みにかかわる部分については憲法典で定めておくほうが望ましいものもあると思います。その意味では、法律で対応可能であるから憲法改正の必要はないとよく言われる説明は必ずしも絶対的なものではないと思います。

私からは以上です。ご清聴ありがとうございました。

◆ 質 疑 応 答 ◆

司会 ありがとうございました。独立機関や問題提起の制度化、少数意見をどうくみ上げていくのかという、ふだんわれわれが目配りでき

ないような観点からの統治機構の話もご指摘いただきました。

最初に私から1問、2問、お聞かせください。

幅広いお話を聞いた上で直近の現状の話をお聞きするのは俗物的なことになってしまうのですが、清水真人さんの本『平成デモクラシー史』も取り上げて、統治機構改革の総括の必要性に触れています。いままさに森友問題が起きていて、行政が立法府に対して虚偽の文書を情報提供しているという関係が起きている。これが行政府、内閣が強くなり過ぎた結果なのかを含めて、現状に対して先生なりの総括、ご感想があったらお聞かせいただけますか。

曾我部 ありがとうございます。いま起きている問題の真相がよくわからないので何とも申しあげにくいのですが、一つは政と官の関係が非常に大きく変わって、かつては官優位であった——これは諸説あったわけですが、多数説としては官が非常に優位であるという見方がされていたのが、現在、政治が非常に優位になって、バランスが大きく変わってきていることは間違いないと思います。本来、民主主義の観点から言うと政治が優位に立つのがあるべき論ですので、それ自体としては問題ではないと思いますが、現在のところ、そのような問題の本筋というよりはある種の病理があらわれている。政治と官僚がとても狭い二者関係の中で非常に窮屈な関係になってしまっている側面があらわれていると思います。きょうの話で言えば、第三者、とりわけ国会等が介入して、あるべき姿に向けていろいろな対応を考え、中長期的には是正されていくべき話だろうと思います。

ただ、別の観点では、今回のような問題は非常に大きな問題ではありますが、これが表に出たのは、90年代以降のいろいろな制度改革の成果で、情報公開が大きく進んだことがあります。情報公開制度や公文書管理制度が存在しなければ今回のような問題はそもそも発覚しないので、その意味では、いろいろな制度改革の効果があらわれてきて、いままで葬られてきたものが国民の目の前で可視化されている。そこまでは来ているので、このあらわれた問題をど

う処理するのが今後の問題だと思います。

司会 もう一問、きょうは触れられませんが、解散権の制約の話で、スライドの3.(1)に、「次々とやってくる選挙を見据えて、短期的な政権運営が重視されている」とあります。解散権を持っている側が短期的な政権運営をやっている側面もあると思いますが、立憲民主党などが解散権の制約ということを憲法改正の議論の中で提起しようとしています。この解散権の制約について、先生はどのようにお考えですか。

曾我部 これは本来、多角的に考えるべきことなのだろうと思うのですが、大きなことでいうと、解散権が自由に行使できる、つまり、与党側の都合のいい時期に解散できることを正当化する理由は全く見当たらないと思います。したがって、何らかの制約は必要だろうと思います。

実際に、国際比較すると、解散権が自由に行使できている国は現状ほとんどないので、その観点からもあまり説得力のない仕組みになっていると思います。

ただ、どんな仕組みでもそれを変えてしまうと何らかの弊害があり得るところで、解散権は野党の牽制にもなりますが、与党の牽制にもなり、与党と政府、あるいは官邸とのバランスにも影響を及ぼす可能性がある点は考慮が必要かもしれません。ただ、大きなことで言うと、先ほど申しあげたとおり、あまり正当化できる理由はないのではないかと考えています。

司会 ありがとうございます。それでは会場の皆さんから質問を受けたいと思います。

質問 先ほど、国会は憲法41条の国権の最高機関であることに触れられましたが、先生の立場はどうでしょうか。つまり、一般的に法律業界の通説では政治的美称主義と言われていますよね。かみ砕いて言うと、こういうふうに書いてあるけど実はそうじゃないというのが本音です。ほかの説もあるわけですが、日本の

業界では政治的美称主義が通説であって、特に役人たちは完全にそうです。与党側、保守政党の国会議員も完全にそうだし、野党議員は場合によって使い分けているようなところがあるとは思いますが、曾我部さんのお考えはいかがでしょうか。美称主義でいいのでしょうか。

曾我部 ありがとうございます。専門的なご質問ですが、「美称」という言葉にどのようなニュアンスを見出すかによって大分受けとめ方が違うんだなと、いまお聞きしながら思いました。

いまのご質問は、「美称」というのはある種の棚上げ論であって、実権がない、単なる飾り物であるというニュアンスで捉えておられるという印象を受けましたが、学説で言っている美称説はそこまでのニュアンスはなく、要は41条で国会が国権の最高機関であること自体から何か特別の権限が出てくるわけではなく、法的に効果のある概念ではないという意味で美称説なのだろうと思います。

国権の最高機関というのは、結局、国会が立法権を持っていることや、国民に直接選ばれている唯一の機関であることから、非常に地位の高いものであるという、国会の持っているさまざまな重要な権限に着目して、そういう権限を有している国会が非常に高い地位にあることを端的にあらわす形容詞として「唯一の国権の最高機関」と言っている——そういう意味では美称説なのですが、それほど軽いものとして扱うようなニュアンスは込めていないので、その意味では「美称説」というネーミングを考え直す必要があるのかもしれないと思いました。

質問 現政権では独立機関の人事が戦略的に使われているということですが、フランスをみると、独立機関の地位が高く、ポピュリズムに対する歯どめとしておそらくとてもよく機能しそうな気がするのですが、どうしてあのようなことができて、日本のどこにその弱点があるのか。

おもしろかったのは、フランス国立行政学院(エナ)では卒業のときに1番から順番にどこ

に行くかを選ぶのですが、大体3つから選ぶといえます。会計検査院と、コンセイユ・デタと、もう一つどこか覚えていませんが、すでに社会的に、独立機関、検査する機関が一番尊敬されるというのがあるのか。そこに入ると、憲法裁判所なんかは元大統領など非常に尊敬されている人たちがいる。誰からも尊敬される知識人の存在が権威をつくってきたのか。何が原因で何が結果かよくわかりませんが、日本とのコントラストが非常に大きいので、どこを学ぶことができるのか、それとも全く社会的な基盤が違うので、まねすることは不可能なのか、いかがでしょうか。

曾我部 ありがとうございます。そこは大変難しいところで、独立機関を強化すべきだと言うのは簡単ですが、何をどうすれば強化されるのかは大変難しいところです。いまご紹介いただいたようなフランスのことでいうと、おそらく一つは歴史的なものがあって、コンセイユ・デタは200年ぐらいの歴史がありますので、歴史的な重みもあります。エナの優秀層がそこを志望するのは、尊敬されている機関だから志望するのか、志望するから尊敬されるのかよくわからないところがあります。

各国で機能している強い独立機関がなぜ強いのかについてはもう少し考察が必要だと思いますが、歴史的なリソースを持っていることや、国民から非常に信頼されているということも当然あると思います。

韓国の憲法裁判所は非常に強い憲法裁判所として有名ですが、それは国民から信頼されているのだと思います。これはドイツもそうです。究極的には民主主義社会ですので、独立機関といえども国民の信頼が大変重要になります。

どういう形にすれば国民の信頼を得られるようになるのかは考えていかなければいけないと思いますが、それはこれからの話ということになると思います。

質問 エリート官僚や法律の専門家に「日本でもああいうのを取り入れたらどうか」と言う

と、「日本では絶対うまくいかない」というのがほとんど一致した答で、必ず現状のようなことになって、むしろ権力を強化することになってしまうわけですが、先生としてはどうでしょう。日本には向いていない、独立機関というのは将来も可能性がないとお考えでしょうか。

曾我部 私はなるべく日本特殊論はしたくありません。人間の行動原理というのは、マクロでいうと国によってそんなに違うはずはないので、あまり日本特殊論を前面に出すべきではなく、独立機関がうまくいかないのであればそこに何か制度的な背景があるはずだと考えています。ですから、そこも含めてよく考察をしなければいけない。独立機関自体はやはり必要なものだと思いますので、それをしっかり機能させるためにはどうすればいいのかという方向にむしろ知恵を使うべきではないかと思っています。

質問 解散権の制約の話が先ほど出ましたので、2つ尋ねます。1つは憲法的な話ではないのですが、いま諸外国を見渡すと、例えばロシアや中国といった国々がすばらしいと思うかどうかはまた別にして、非常に長期的な、ある意味で強権的な政権が出ている中で、民主的な国家が頻繁に政権交代を起こすことは国家間競争の点で有利なのかという点。

もう1つは憲法的な話です。解散権が自由に行使できる国はいま確かに少ないのかもしれませんが、それによって民主的なコントロール、例えば議員に対して常にいつ選挙が行われるかわからないということで、民意を小刻みにリアルタイムで把握して、それを国政に生かそうとするという視点もあり得るのではないかと思います。これについてどのようにお考えでしょうか。

曾我部 重要なご指摘をありがとうございます。

1点目は、自由民主主義といいますか、立憲主義といいますか、そういう考え方の普遍性との関連で、近年、私も個人的に考えるところがあります。自由民主主義や立憲主義はしばしば

普遍的な原理であると言いますが、もちろん冷戦下ではそうではなかった。冷戦崩壊後、歴史の終わりという話もありましたが、それが本当に普遍的なものになっていくという見方もあったものの、実際にはそうではなく、非常に強権的、権威主義的な国家が世界で強くなっています。

これを世界規模の視点でどう考えるかということとかかわると思います。私は、立憲主義、民主主義、自由主義というのは非常に重要な原理であると思いますので、これはフィクションではありますが、普遍性はあると考えるべきだと思うわけです。

他方で、リアルな話をすれば、国家としてのパフォーマンスは権威主義体制のほうがあるという見方もあるとは思いますが、そこはやはり一線を画すべきで、われわれとして立憲主義、民主主義、自由主義といったものを放棄するわけには当然いかなない。冒頭申しあげた推進力と統制力、民主主義的な要素と専門合理的な要素という組み合わせの中で、立憲主義、民主主義、自由主義といったものを堅持すべきだと思います。

その範囲でリーダーシップを強化する方法をずっととってきたわけで、それはそれで正しかったと思いますので、これからいろいろ制度的な展開があるにしてもそこは維持すべきだと私は考えています。以上が1点目です。2点目は、確かに最近ある議員の方とお話したときも同じことを言われて、いつ選挙があるともわからないので、地元の集まりにも一生懸命出るとおっしゃっていました。ただ、政権交代があるということはまさにそういうことですよね。いつ政権を失うかわからないという緊張感があるはずで、そこは別の形で、緊張感を生み出す仕組みが政権交代が可能な仕組みなのではないかと思いますので、解散権を制約すると直ちに緊張感が失われるということにはならないのではないかと思います。

質問 統治機構は民意によって支えられているという点を考えると、選挙制度というもの

をどう考えるかという話が必要だと思います。お勧めの選挙制度があれば教えてください。憲法の観点からいうと、選挙制度を憲法にどこまで書くのか。何でもかんでもがんじがらめにしておくのがよいのか、その時々、与野党の話し合いで選挙ごとに制度を変えてしまってもいいのか。民意を柔軟に正確にすくうには、どのような仕組みや、仕組みの手前の決め方のルールみたいなものをつくっておくのがよいとお考えでしょうか。

曾我部 ありがとうございます。大変難しい問題で、例えば、憲法に小選挙区制や比例代表と書くのは確かに得策ではないと思います。ただし、例えば議院内閣制を前提とするとすれば、議院内閣制にもタイプがありますので、こういうタイプの議院内閣制をとるのであればこういう選挙制度が適格的であるというようなことは言えると思いますので、そこはある種、解釈の世界になってくると思います。

現状、議院内閣制のモデルとしては、イギリス型のモデルがあり、他方で連立政権を中心とする合意型のモデルがあります。イギリス型であれば小選挙区制が整合的であるということは一般に言われますが、日本国憲法の場合に、どちらのタイプの議院内閣制を想定しているのかは、まさに解釈上也争われてきたところです。結局はそれ自体も憲法では確定していないと言わざるを得ず、制度的な選択に委ねられることになっていると思います。

解釈上は、強いて言うといイギリス型のモデルがなじんでいないのではないかという解釈のほうが、説得力がある面もありますが、基本的には両方、制度的には選択可能で、そこはパッケージとして、憲法より下のところで選択していくということだと思います。したがって、もし憲法上、議院内閣制の型まで特定しようということであれば、そのような憲法改正をするということはある得とは思いますが、そうすると、おのずと選挙制度の大きな方向性も固まってくるという関係にあると思います。

したがって、いまの憲法を前提とするとその辺は全く特定されておらず、個人の選挙権の観点から一定の原則が要求されるにとどまって

いるという理解になると思います。

また、一票の格差については、いま 14 条の一般的な平等権に基づいて 1 票の平等を求めています。それに基づく最高裁の解釈は、かなりの格差——衆議院は 2 倍、参議院は 3 倍程度も許容していますので、それが不十分だということであれば、1 票の格差についてより厳格な内容を求める条文を置くことは選択肢としてはあるかもしれないと思いますが、そうでない限りは、14 条でよいということになると思います。

質問 欲張って 3 つ質問させていただきます。1 つ目は、統治機構のいまの構造で、一強状態であることは皆さん同じ認識だと思います。その一強の制度的な原因がどこにあるのかといったときに、90 年代のいろいろな改革が幾つかあったと思いますが、その中で一番重いのは選挙制度改革ではないかと思います。でも、これも、1996 年に改革された後もう 20 年たっている中で、いまに至って急に強くなったのか。あるいは別の原因で一強状態がいま構成されているのか。選挙制度改革がどこまでいまの一強状態を支えているのかという観点をお聞きしたいのと、その一強も、おっしゃるように世界と競争するためには、民主立憲主義の中での強さも必要だと思いますが、踏み外す危険もあると思います。いまの森友問題というのはまさにそれに入っていると思うのですが、その一強のあり方の振る舞いの限界点みたいなものをどう統治機構のあり方としてお考えになるかがまず第 1 点です。

2 つ目は、大事なところに政権交代を無条件に入れていらっしゃる。やはり僕らもこの 20 年、具体的に、細川政権、それから民主党政権、また自民党に戻るということを経験し、その経験則から言っても、やはり政権交代は統治機構の一つの刷新にとっては非常に重要なものだという趣旨だと思うのですが、われわれはもう幻滅しているところもあります。その辺をもう少し、あの失敗の原因の中でもこういったものが統治機構の一つの行き方としてのプラスにあったのだということがもしあれば教

えていただきたい。

3 つ目は、いま現実の憲法議論の中で統治機構の議論をしているのは、専ら維新の党。衆参の権限の問題、国、地方の問題について具体的な議論が行われているのに対して、先生のきょうの一つの整理の見地からすると、いま行われている統治機構の議論がどうみえているのかをお聞かせください。

曾我部 ありがとうございます。1 点目は、一強の話ですが、政権が強いというときに、一つは官僚に対して、官僚との関係、それから野党との関係、与党との関係、それぞれあると思いますが、それぞれの関係の中でどのような制度が効くのかはそれぞれ違うのだと思います。

与党との関係でいうと、政党助成制度は大きいと思いますし、官僚との関係でいうと、官邸の機構が強化されたこととか、直近でいうと人事局の話もあり、制度的要因としては様々あると思います。

人的に言っても、新しい制度的環境への習熟、経験知の蓄積というところがあって、いまの政権は、2 回目ということもあって非常に学習能力が高いように思いますので、うまく使いこなしているところはあると思います。解散権を小刻みに使うというのも、ある種のリアリズムだと思います。

このように、あるカードをうまく使って一強を演出しているということだと思います。それがもちろん、いい面もあるわけです。かつては、結局、派閥の潰し合いで、やるべき改革もできないということがありましたが、それができるようになったのは意義として評価すべきだと思います。しかし、これは、本編でも申しあげたとおり、統制機能が置いてきぼりになっていて、アンバランスになっているということです。

今回の森友問題も私が思うのは、もちろん、いわゆる「忖度」で政官関係がおかしくなっているという話もあるかもしれませんが、これをきちんとチェックできるかどうかが一つ重要な課題です。いままで現政権の問題としてはいろいろところで非常に不誠実な答弁をしてきたわけですが、それが全部通っているという

ところに国会の弱さがあらわれていると思いますので、これをどう改めていくのが、現状、重要な課題ではないかと思います。以上が 1 点目です。

2 点目は、政権交代。やはり政権交代は重要で、政策が根本的に変わらなくとも、人が入れかわるということだけで大きく変わることもあると思います。政権が変われば、任命される最高裁判事も変わるはずで、そうすると独立機関の活性化にもつながります。政官関係も、ずっと与党であると思うからこそできる政官関係もあるわけで、政権が変わることによって政官関係のあり方も変わるはずです。したがって政策自体はそんなに大きく変わる必要はありませんが、人が入れかわることの重要性はやはりあって、そういう意味では政権交代というのは——もちろん、いままであまりいい政権交代を経っていないのは事実かもしれませんが、なお重要だということを改めて申しあげたいというのが今回の趣旨です。

3 点目は、地方分権の話が今回特に落ちていると思いますが、地方分権が非常に重要なことは間違いありません。あまりに盛りだくさん過ぎるので入れていないということですが、地方分権の制度は非常に重要で、地方分権については 90 年代以降ずっと着実に進展してきていて、現在、知事の発言力が非常に強くなっているのは地方分権改革の成果だと思いますので、これは比較的うまくいっている改革ではないかと思います。

ただ、例えば地方自治法によると、地方自治体の組織は一律に決まっていて、それぞれ選択ができないとか、むしろ地方分権が法律上進められてきた結果、その限界がみえてきているという側面もありますので、その辺はやはり憲法問題として考えていく必要は出てきていると思います。

その意味では、維新の党が言っている問題は重要だと思いますが、きょうお話ししたことは、いまの憲法改正について何か言いたいわけではなく、むしろ中長期的な視点をある程度パッケージ的に示したいという趣旨が強いので、特に維新の党の考えについて何かということとは

きょうの話では含まれていないということになります。

質問 市民社会の中で行われる問題提起を国政の場に伝達するルートが細いのではないかと、その例として、例えば夫婦別姓の問題や、同性婚の問題について日本の取り組みは国際的にみても非常に遅れていて、こうした結果をもたらす統治機構の問題があるのではないかとおっしゃいましたが、具体的に、どのような問題があって、何が阻んでいて、何を締結すればいいのかについてのお考えを伺いたと思います。例えばツイッターなどソーシャルネットワークの場ではこうした問題はよく出ています。保育所の問題もそうですが、やはりそういったところにも問題提起を政治につなげる場が欠けているのではないかと。ただ、そうしたことがツイッターで行われてしまうこともある種の問題性をはらんでいて、ツイッターはある種のポピュリズムにつながりやすい点もあると思います。その辺をどのようにお考えですか。

ちなみにこの配付物にも、メールアドレスだけではなくて曾我部先生ご自身がツイッターのアカウントを入れていらっしゃるんですが、ツイッターのいまの機能と国政につなげるルートの欠落という点と絡めて、どのようにお考えになっているかという点についてお尋ねしたいと思います。

曾我部 ありがとうございます。ツイッターに限らずソーシャルメディアは功罪あって、とにかく罪のほうに目が向けられがちですが、功のほうにも目を向けるべきです。

例えば、日本国中、性的マイノリティーはたくさんいるはずですが、密度が低いために孤立しています。ところが、ソーシャルメディアあるいはインターネットの一つの特徴として、ツイッターなりソーシャルメディアによってつながることができて、声を上げることができる。ツイッターというのは、誰もがみられるものですから、そういった声が可視化される。一般の市民に対して、こういう問題があるのだという

ことが可視化されるという、マイノリティーの権利保障にとって重要な機能です。

もちろん逆のこともあって、人種差別主義者がつながって、ヘイトスピーチが広まるという罪の部分もあります。しかし、同じロジック、同じ構造で、いままでないがしろにされていた少数者の権利、あるいは問題が可視化されることもありまして、それは重要な機能です。

ただ、ツイッター上で言われているだけではなかなか実際の政策にはつながらない側面もあって、それを国政の場につなぐことが重要です。例えば、実際起こったことで言うと、「保育所落ちた、日本死ぬ！」みたいなものがあったと思いますが、これもツイッター上のことを議員が取り上げて国会の場で追及した結果、一定の政策的対応につながったと思います。

ですから、市民社会の中でいろいろ議論されていて、必ずしも国政の決定の場に十分持ち込まれないということが多々あると思います。そのことを捉えて「ルートが細い」と申しあげました。そういう場を意識的にいろいろつくっていくことによってさまざまな問題があるということを可視化し、最終的には政策的対応、あるいは立法等につなげていく。そのようなダイナミズムを統治機構に埋め込むことがこれから重要ではないかと思った次第です。

質問 単純な質問で申しわけないのですが、先生は、衆議院と参議院のあるべき姿みたいなものはどのように考えていらっしゃいますか。

曾我部 私は、統治構造改革の話でいうと、イギリス型が、なおメリットが大きいと思っていますので、基本的には衆議院の優位性を明確にするのが一点です。

他方で参議院は、地方を代表することになるのかはよくわかりませんが、きょうの話でいうと、多様な民意を吸い上げられるような選挙制度にするということは一つのアイデアとしてはあるかなと思います。ただ、問題提起の局面と決定の局面は区別されるべきで、多様な民意を反映する院にするのであれば、決定については主導権はないような形にするのがよいので

はないかと思います。ただ、これというアイデアで一つのモデルにコミットしているわけではないので、あくまで一例ということでご理解いただければと思います。

質問 非常にばかげた質問を最後にして申しわけないのですが。統治機構の話は非常に興味深い話で、それにある程度民主主義的な担保も考えなければいけないというのはわかります。しかし、統治機構の話はかなり難しい話になってしまって、ここに来ておられるメディアとかジャーナリストとか学者の方は関心を持って議論しますが、世論の人たちからするとどうしても縁遠い話になってしまう。選挙制度も本当はみんなで議論して決めればよいと思うのですが、「そんな難しいことはだめだよ」と、多分、政党や国会に丸投げすると思うんです。

ただ、きょうの話を聞いていて、やはりそこが非常に重要だとすれば、このようなテーマを、いずれ、もし改憲になったとして、国民投票に至るまでにどのような形で伝えていけばいいのか。それは多分、メディアの役割とか学者の役割とかあると思いますが、そのあたりのことをどうお考えになっているかお聞かせください。

曾我部 大変難しい話だと思いますが、憲法全体のことという、憲法というのは中学、高校でも習いますし、新聞紙上、マスメディアでも非常に頻繁に議論されているという意味で、ある意味敷居が低いようにみえると思います。つまり、民法や刑法、金融商品取引法といったものに比べればはるかに、法律の中では一般の市民の方々にとって敷居の低いように見える法律、あるいは法規範だろうと思うのです。ただ、私なり、今回一連のシリーズで登壇された先生方もおられるように、憲法というのも専門家がいて、それなりに専門的な議論をしている。専門的な議論というのは、基本的には一般の市民の方にはわかりにくいというのが普通だろうと思うわけです。

つまり、憲法というのは一見敷居が低いよう

にみえて、実はそれなりに専門家が存在することを許される程度には難しいものであるということでご理解いただければと思います。まず憲法というのは簡単なものではないということをご前提のうえで、それをいかにわかりやすくお伝えしていくかということです。

そうすると、非常に月並みな答えでまことに恐縮ですが、メディアの皆さんの役割ということが重要になると思います。

憲法、政治の動きというのは仕組みに左右されるところが非常にあります。政治報道というのは人に着目されがちですが、その背後には、制度の前提のうえに人は動くわけですので、そういった制度的な側面にも目を向けて報道をしていただくことが重要です。

つまり、ふだんからの積み重ねのうえに、制度的な問題について国民の皆さんにだんだんと理解を深めていただくことしかないのではないかと思いますね。国民の皆さんの努力も求められるところですが、その努力の範囲で一定程度ご理解いただけるような形でつないでいただくのがメディアの役割というふうに思います。

月並みな回答で大変申しわけないのですが、

こういうところでご容赦いただければと思います。

司会 ありがとうございます。

5回の憲法の研究会で6人の先生方にお越しいただきました。これは私の勝手な解釈ですが、皆さん、テーマは違っても基本的なところにあるのは個人の自由とか尊厳をどう大切にするのかという憲法の根本の考え方ではなかったかと思います。きょうの統治機構、曾我部先生のお話もそこがベースにあると考えながらお聞きしました。

会見が始まる前にお願いしました、ゲストブックへの揮ごうでは、「誰もが自分らしく生きられる社会を」とお書きになりました。これに一言つけ加えることがあれば何かご解説いただけますか。

曾我部 憲法13条に個人の尊重というのがありますが、これを一言で、かみ砕いて言うということなのだろうと思い、重要なことなのではないかと思います。

司会 ありがとうございます。

文責・編集部

統治機構の課題

日本記者クラブ「憲法論議の視点」（2018/3/20）

曾我部真裕

sogabe@law.kyoto-u.ac.jp

Twitter @masahirosogabe

目次

1. はじめに
2. 統治機構を見る視点
3. 個別的課題
4. おわりに

2. 統治機構を見る視点

(1) 基本的な視点

- ・立憲主義とは権力を縛るものであるという原則が強調されることが非常に多いが、それだけでは十分ではない。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（統制力）以前に、行使されること（推進力）が必要。

	推進力	統制力
民主的要素	内閣（官邸）	国会
専門合理的要素	省庁（官僚制）	裁判所

3

2. 統治機構を見る視点

(2) 統治機構をどのような形式で定めるか

a) 実質的意味の憲法への着目

- ・憲法改正の議論では、形式的意味の憲法である憲法典つまり日本国憲法の条文だけが対象とされているように見えるが、統治機構の有り様は実質的意味の憲法全体を視野に入れて議論すべき。

cf. 1990年代の統治構造改革では、法律の改正によって実質的意味の憲法は大きく変わった。

b) 政策決定プロセスをどこまで公式の制度として取り込むか

- ・日本には、政策決定プロセスの重要なフェーズでありながら、インフォーマルなものが多々ある。その筆頭が自民党における法案の事前審査制。
- ・明文で書かれた制度が空洞化、形骸化する傾向にあって問題が大きい。
 - ・制度設計において考慮された価値がないがしろにされる。
 - ・明文で書かれていない制度は、改革が難しい。

4

2. 統治機構を見る視点

(3) 政権交代の重要性

- ・日本の統治機構の抱える様々な問題の根本的な要因として、政権交代がないことを改めて指摘しておかなければならない。
→他国と同様に政権交代が行われるようになればかなりの部分が解決するのではないか。
- ・このことは1990年代の統治構造改革では意識されていた。
 - ・少数派が切り捨てられるなどといった強い批判を受けながらも小選挙区制が導入されたのも、政権交代の重要性が意識されていたからのはず。
- ・しかし、民主党政権の経験を経て、政権交代の重要性についての認識が低下してしまったように見える。

5

3. 個別的課題

(1) 統治構造改革の総括と統治構造改革 2. 0

- ・まず取り上げるべきは、90年代以降進められてきた統治構造改革の総括とそれを受けた対応（「統治構造改革2.0」〔清水真人『平成デモクラシー史』〕）。
- ・首相のリーダーシップがある面で強化され、その重要政策が迅速に実現されるようになったことは間違いないだろう。それに伴い、政策決定に伴う責任の所在も明確になった。
- ・他方で、首相のリーダーシップが真の意味で強化されたかどうかについては疑問。
 - ・中長期的な重要課題に正面から取り組もうとした形跡は見当たらない。むしろ、次々にやってくる選挙を見据えて、目先の支持率維持のための短期的な政権運営が重視されているように見える。

6

3. 個別的課題

(1) 統治構造改革の総括と統治構造改革 2. 0

- もともと、統治構造改革がモデルとしたイギリス型の議院内閣制は、総選挙が政権選択選挙であり、そこで選択された政権に衆議院議員の任期 4 年の間、全権委任とは言わないが大きな権限を与えて政治を担わせ、次の選挙でその成果に審判を下すというもの。
- しかしながら、日本では参議院選挙の結果や、下手をすると一部地方選挙の結果も政権基盤に影響を与えることとなっており、これをどのように考えるかが問題となる。
- 他方、リーダーシップ強化による様々な弊害も生まれている。その 1 つとして、これまで節度を持って用いられた権限をめいっぱい使うようになったということがある。そこで、統治構造改革 2. 0 の重要課題としては、ブレーキをどのように効かせていくかということも含まれる。

7

3. 個別的課題

(2) 国会の機能強化

- 90年代以降、先に見た政府や行政各部に関わる統治構造改革や地方分権改革、司法改革が相次いでなされたが、国会については本格的な改革の対象にはなっていない。
- 国会に期待される役割
 - ① 立法機能
 - ② 政府統制機能
 - ③ 多様な民意の反映機能

8

3. 個別的課題

(2) 国会の機能強化

a) 立法機能

- ・立法手続の不十分さ：逐条審議なし、委員会報告の形骸化。
- ・自民党の事前審査制との関係もあり、これらとセットで議論すべきことだろう。
- ・なお、予算案の審議も同様：予算委員会で予算案審議をしない、など。

b) 政府統制機能：ここでは国政調査権について

- ・国政調査権（憲法62条）は、主として政府統制機能のための手段。
- ・政府統制が主として野党会派が担い手であるとすれば、過半数でしか発動できないのは政府統制機能の性質と整合しない。
- ・現在の証人喚問は政治的パフォーマンスとして行われるが、本来は、不祥事の調査であれば、その事実関係を調査した上で問題点を指摘し、必要に応じて制度改革の提案を行うなどした報告書を作成し公表する必要のあるもので、この意味でも現在の国政調査のあり方には大きな問題がある。

9

3. 個別的課題

(2) 国会の機能強化

c) 多様な民意の反映機能

- ・国会審議の出口をみれば数が必要である。ここで問題としているのはこのような意味での主流派の民意ということではなく、「多様な」というところに意味がある。
- ・少なくとも短期的には法律という形に結実することはないかもしれないけれども、社会の中に存在する少数派の意見を国会という場にとにかくもインプットして問題提起をすることそれ自体が重要。→ (4)

3. 個別的課題

(3) 独立機関の役割の立て直し

a) 独立機関とは

- ・ここでは主に裁判所、中央銀行、公共放送を念頭に置いているが、会計検査院や公正取引委員会その他の独立行政委員会も含まれる。
- ・性格は様々だが横串的に捉える視点が重要。

b) 独立機関と短期的な民意／中長期的な民意

- ・独立機関の任務・役割は、多くは法律によって、つまり民主的な機関である国会により定められる。
- ・国会等の民主的な機関は、短期的な民意に委ねていたのではうまくいかないようなことがらを、独立機関に委ねるという決定を行う。

11

3. 個別的課題

(3) 独立機関の役割の立て直し

c) 独立機関による統制

- ・推進力になったり統制力になったりするが統制力として機能する場合が多い。
- ・独立機関の統制力の発揮は、民主的な機関に対して乗り越えることのできないハードルを設定するものではない。むしろ、独立機関の統制は、中長期的、専門的な観点からの問題提起→反省の機会を提供するという意味をもつ点で、民主主義にとっても重要。

d) 日本における独立機関

- ・現在の日本、あるいは戦後ずっとそうであったとも言えるが、日本では独立機関の役割が十分に発揮されてきたとは言い難い。
- ・戦後ずっとそうだったという意味で、最も象徴的なのは最高裁の違憲審査権の行使のあり方。
- ・より直近では、現政権では独立機関の人事権が戦略的に行使されてきた。
- ・日本では独立機関に委ねることさえされていないが、国際的には独立機関に委ねることが一般的になってきている任務も存在する。近年の例では、独立財政機関や人権擁護機関。

12

3. 個別的課題

(4) 社会における問題提起に応答する仕組み

a) 日本の現状

- ・日本では、政官業の癒着といった言葉に象徴されるように、業界団体などを通じた組織された意見・利益は国政に反映されやすいのに対し、組織されずばらの少数者の意見が国政に反映することが難しかったように思われる。
→少数者の権利保障において日本の政策が大きく立ち遅れる原因に。
- ・司法ルート、省庁に問題を認知してもらって内閣提出法案につなげるルート、議員立法のルートといったものがあるが、全体として諸外国の水準の立法・政策が整備されているとは言い難い。
→個別の分野で日本の取り組みが遅れているという批判をするだけでなく、このような結果をもたらす統治機構上の構造があるのではないかという観点から考察を行う必要性。
- ・市民社会の中で行われる問題提起を国政の場に伝達するルートが細いのではないか。

13

3. 個別的課題

(4) 社会における問題提起に応答する仕組み

b) 制度的課題

- ・ホワイトハウスでは、専用のサイトで誰でも請願のテーマ設定を行うことができ、ネット上で30日間に10万筆を集めれば、ホワイトハウスの公式かつ公開の回答が得られるという制度。
- ・請願権（憲法16条、請願法）の活用、国民発案（イニシアティブ）など。

c) 問題提起の仕掛けを統治機構に組み込むこと

- ・この観点からは、国会改革のところで述べた、野党会派による国政調査権行使による問題提起、裁判所の積極的な判断による問題提起の重要性が改めて認識できる。
- ・こうした問題提起は、ただちに立法に結びつくとは限らないが、問題が多数派に認知されて理解が広がり、最終的に立法に結びつく可能性があるだろう。

14



Petition the White House on the Issues that Matter to You

Create a Petition

How Petitions Work

- Create a Petition**
 Call on the White House to take action on the issue that matters to you.
- Gather Signatures**
 Share your petition with others, build a community for the change you want to make.
- 100,000 Signatures in 30 Days**
 Get an official update from the White House within 60 days.

MORE ON HOW IT WORKS

Sign a Petition

Add your name to these petitions and help them reach their goal.

View Petitions With Updates

(出典) ホワイトハウスのウェブサイトより（次ページも同様）。

15

“EAST SEA” – Change US Policy to Recognize Both EAST SEA & Sea of Japan. Both IHO & UNCSCN Recommend Concurrent Usage.

Created by P.K. on March 21, 2017

Name of Sea between Korea and Japan is in dispute:

1. EAST SEA was used by Koreans more than 2,000 years. Korean National Anthem starts with EAST SEA.
2. EAST SEA was marked as Sea of Japan in the World Map at IHO Meeting in 1929. Korea was occupied by Japanese Military Force and could not raise a voice.
3. In 1974 & 1977, Both IHO & UNCSCN Recommended Concurrent Usage of EAST SEA and Sea of Japan.
4. UN Resolution said “A policy of accepting only one or some of such names while excluding the rest would be inconsistent as well as inexpedient in practice.”
5. In 2014, Virginia passed a Legislation to have all publishers to update the textbooks to have both names.

US is urged to change its policy to recognize both names & pass East Sea/Sea of Japan amendment at IHO Meeting on April 24, 2017.

Signature Count

109,158 SIGNED 100,000 GOAL

EDUCATION FOREIGN POLICY VETERANS & MILITARY



A response to your petition

Thank you for voicing your concern regarding the official nomenclature used by the United States related to the body of water between the Republic of Korea and Japan.

The Federal Government uses the names of geographic locations determined by the United States Board on Geographic Names (the Board). As a matter of longstanding policy and practice, the Board uses only one official name to refer to each sea or ocean. This is known as the conventional name.

The Board's designated conventional name for the body of water referenced by your petition is Sea of Japan. The Republic of Korea calls this body of water Dong-hae, which is listed as a variant name in the Board's database along with other locally-used names. The Federal Government will continue using the Sea of Japan, so long as it is the Board's designated conventional name for that body of water.

In the spirit of international cooperation, we hope that Japan and the Republic of Korea will continue to work together to reach a mutually agreeable solution to this nomenclature disagreement.

16

4. おわりに

- ① 統治機構のエンジンとブレーキ、推進力と統制力のメリハリと最適配置が必要。
- ② 民主的な要素と専門合理的な要素とのバランスが重要。
- ③ 問題提起の制度化。情報公開が重要であることも言うまでもない。
- ④ 政権交代の重要性。
- ⑤ 憲法典の改正との関係。法律で対応可能な事項についても、基本的な仕組みに関わる部分については憲法典で定めておくほうが望ましいことがある。