

# 国の統治機構に関する基本法制上の課題

～ 国の基本法制検討会議・第2回中間報告 ～

平成14年2月28日

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）

## 目 次

### 当部会の提言（3 P）

#### I. 基本認識（8 P）

1. 戦後改革の総括
2. 戦後政治の総括
3. 1980年代以降の行政改革・政治改革の総括

#### II. 今後の改革課題と改革の基本理念（13 P）

1. 今後の改革課題
2. 改革の基本理念

#### III. 地方分権改革（15 P）

1. 地方分権改革を必要とする理由
2. 第1次分権改革の成果
3. 第1次分権改革の限界と今後の改革課題

#### IV. 議院内閣制度改革（19 P）

1. 議院内閣制度改革を必要とする理由
2. 今後の検討課題

#### V. 憲法改正を視野に入れた諸制度改革（21 P）

1. 憲法改正手続の法制化
2. 国会制度改革
3. 選挙制度改革
4. 政党および官僚機構に関する憲法条項の創設
5. 首相公選制の導入についての検討とわれわれの見解

## 当部会の提言

### 1. 基本理念

国の統治機構の改革にあたっては、①政治・行政・司法の仕組みを国民（住民）にとってよりわかりやすいものに再構築し、国民の政治参加を促進すること。②政治の仕組みを政権交代が可能なものにし、国民の政治的無力感を解消すること。③選挙で勝利した政党とその党首が各省庁の官僚機構を完全に統制し、その政策綱領の具体化と実施を確実にして民意に基づく政治を貫徹できる仕組みを構築すること。

以上を基本理念とし、国と地方の政治・行政を明確に分離する「地方分権改革」と、政党（政党政治家）と官僚機構（職業行政官）の関係を再構築し政治主導（＝内閣主導）体制を確立する「議院内閣制度改革」を推進することが求められる。

### 2. 現憲法下における課題／地方分権改革

#### （1）税財源の構造改革

自己決定・自己責任の原則を地方税財政の領域にまで貫徹させるため、財政構造改革に際し、①国庫補助負担金の大幅な整理合理化の実施と、②国税と地方税の双方を包括した抜本的な税制改革を断行し、③安定的で偏在性の少ない地方税制の確立と自主課税権の強化、地方交付税制度の改革を進める必要がある。

#### （2）自治事務に対する法令等による規制の緩和

地方公共団体の自治権をさらに大幅に拡充するためには、地方公共団体の自治事務に対する国の法令等（法律・政令・省令・告示）による枠づけや義務づけを緩和する必要がある。これは、地方財政計画上の所要財源の算定を見直し、地方交付税総額の減額をはかるためにも不可欠の前提条件である。

#### （3）自治体の政治的枠組みに対する画一的な制度規制の緩和

住民自治を拡充するためにも、現在の地方自治法による地方公共団体の政治の仕組みに対する画一的な規制の緩和を検討すべきである。

#### (4) 道州制等への移行を念頭においた「地方庁」の創設

国と地方公共団体の役割分担を見直し、国の事務事業の都道府県以下に移譲し国の官僚機構を身軽にする必要がある。仮にそれが思うように進まない場合には、次善の方策として、①国の各府省の事務を企画調整事務と実施事務とに分離する方策を徹底し、②中央の府省には企画調整事務のみを残し、実施事務はすべて「地方庁」（全国を11程度に分割した地方ブロック単位に新設する国の府省の総合出先機関）に分散する方策を検討する必要がある。また将来的には、③当該地域住民の請求に基づいて、管区内の都道府県と地方庁を統合し「道州制」または「連邦制」に移行するための一里塚とすることについても真剣に検討する必要がある。

#### (5) 地方自治特別法制度の活用～「一国多制度」への移行～

北海道や沖縄県のように独自の歴史的沿革をもつ自治体は、憲法第95条の「地方自治特別法制度」を活用し、他の都府県に先駆けて自治権の特例的な拡充を求め「一国多制度」に移行する方策を検討すべきである。

#### (6) 地方自治基本法の検討

分権改革を推進し、その成果を将来にわたって確実に保障する手立てとして、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」を具体化する趣旨の「地方自治基本法」の制定を検討する必要がある。

## 2. 現憲法下における課題／議院内閣制度改革

先の内閣法の改正により、国民主権→国会→内閣→各省大臣→各省庁が一本の縦糸でつながる上下の関係になることが明確になり、これまで官界に支配的であった国会と内閣を対等・並立の関係とみる三権分立制的な考え方は明確に修正された。日本の政治を議院内閣制本来の姿に近づけるためには、この考え方を徹底し、政治主導とは「首相を中心とする内閣主導」であることを制度・運用の双方で確立する必要がある。

#### (1) 選挙制度改革～将来的な「単純小選挙区制」への移行

当面においては、現行の小選挙区比例代表並立制の下で総選挙を繰り返し、政界再編成の道を模索すべきではあるが、将来的には、民意の変化を鋭敏に反映した政権交代の可能性を高める観点から「単純小選挙区制」に改める必要がある。

#### (2) 責任ある内閣運営の実現と与党との関係の見直し（内閣一元）

日本の議院内閣制度を改革するためには、①内閣総理大臣に閣議への発議権を認め、内閣官房を強化し、経済財政諮問会議を新設するなど、「各省大臣の分担管理の原則」を緩和し首相を中心とする内閣主導體制を強化する目的で採用された諸施策を所期の目的どおりに運用すること。②内閣と

与党機関とを分立させ、与党機関が内閣提出法案を事前審査・承認してきた従来の政治慣行を改め、与党幹部を国務大臣等に任命して内閣のなかに組み入れ、閣議等における審議決定を実質化し、内閣と与党の政治方針の一元化（内閣一元）をはかること。③内閣を中核とする「政権」に参画していない与党議員との意見調整は、内閣を構成する国務大臣や副大臣・大臣政務官等の立場で「政権」に参画している政治任用職の任務とすること。④各省庁に配置された大臣・副大臣・大臣政務官は一意同心のチームとして編成され、各省庁の政策決定の中核機関として機能させること。⑤内閣総理大臣をはじめ国務大臣の任期を衆議員の任期と一致させる政治慣行を確立すること。そのためにも、政党の党首の任期は原則として次の総選挙までとする政治慣行を確立し、あわせて同一の内閣総理大臣の下で内閣改造を頻繁に行う政治慣行を廃止する必要がある。

### （３）国家公務員制度の改革と新しい政官ルールの確立

現在、人事院の人事管理権を縮小し、これを各府省大臣に移すことを眼目とする公務員制度の改革構想が進められている。しかし、これでは、各府省の割拠体制を緩和するどころか、これを強化してしまうおそれが強い。むしろ、首相を中心にした内閣主導の体制をさらに一層強固なものにし、各府省の割拠体制を緩和するためには、①各府省の審議官級以上の高級官僚についてはその任免権を各省大臣から内閣総理大臣に移管し、高級官僚の忠誠の対象を各府省の官僚機構から内閣に向けさせるとともに、現職の官僚を内閣に直属する国家戦略スタッフとして活用しやすくする必要がある。

同時に、②各府省の課長級以下の行政員の任免については、従来どおり各府省官僚機構の自律的な判断に委ね、各省大臣以下の政治任用職はこれに介入しない政治慣行を確る必要がある。また、③政治主導の確立とあわせて、大臣以下の政治任命職や与党議員などの政治家が、許認可、契約、事業の箇所づけなど職業行政官の専管領域に属する個別の行政決定には介入してはならないことを明確にするなど、政治と行政の「分離の規範」と両立するための措置を講じる必要がある。

### （４）国会改革～読会制と逐条審議の導入

衆議院においては、①党首討論制や政府委員の廃止など、政治主導體制の確立にむけて、進められてきたこれまでの試みをさらに成熟させるとともに、②委員会審査における「逐条審議制」や「読会制」を導入する方向で検討を深める必要がある。③また、参議院については、政党化を完全に避けることはできないにしても、議案の審議・表決については党議拘束をしない政治慣行を確立する等の見直しが必要であるが、後述するように、参議院のあり方については憲法改正論議の中で検討を行うことはもはや避けられない。

### （５）政党の党議拘束の見直し

政党の党議拘束についても、①党の綱領、総選挙に際して国民に提示した政策綱領等に掲げた事項以外は、原則として党議拘束の対象外とし、党議拘束の対象とする事項はそのつど個々に決定すること。②かりに党議拘束をする場合でも、それは本会議における最終表決にあたって投票行動の統一をはかるためのものに限定し、これに先立つ委員会審査等においては、議員個人々の活動の自由を保障すべきである。

### 3. 憲法改正を視野に入れた基本法制改革

#### (1) 憲法改正手続の法制化～「憲法改正手続き法」の制定

現行憲法第9章に定める憲法改正手続は、「憲法改正草案の発案権は内閣にもあるのか否か」「憲法改正は各議院の総議員の三分の二以上の賛成でこれを発議するとされているが、この総議員とは法定数在职議員数か」「国民投票の過半数の賛成を要するとされているが、この過半数とは投票総数の過半数なのか有効投票の過半数なのか」が不明であるなど、改正手続が定まっていない。今後の憲法論議を真剣なものにするためにも、国会憲法改正草案の起草や憲法改正の是非に関する論議に先立ち、①憲法改正手続をめぐる憲法解釈を明確にし、②国会における憲法改正発議の手続とこれに続く国民投票の手続を包括した「憲法改正手続法」（仮称）を制定すべきである。

#### (2) 「政党条項」と「政治家と官僚の役割分担」に関する憲法条項の創設

現代国家の代表制デモクラシーにおいては政党と官僚機構こそが政治権力の実質的な担い手であり、国会と内閣の関係以上に政党（政党政治家）と官僚機構（職業行政官）の役割分担と協働関係をどのように規律するかが決定的に重要である。しかしながら、現行憲法には政党に関する条項が皆無である。また、現行憲法第15条の公務員に関する条項は、選挙で選ばれる「特別職公務員」と資格に基づいて任用される「一般職公務員」の双方を包括した条項になっており、政党（政党政治家）と官僚機構（職業行政官）のそれぞれに固有の役割が明示されていない。

そこで、憲法を改正する際には、①政党を代表制デモクラシーを作動させるために不可欠の組織として公認するとともに、その政治資金についての情報公開の義務づけなど最小限の規制を加える「政党条項」を設けること。③「政党政治家と職業行政官の役割分担の明確化」に関する条項を定めるべきである。

#### (3) 国会「会期制」の廃止

国会改革を憲法改正まで視野に入れて考えた場合、まず見直す必要があるのは、国会の会期制である。国会はその時々为国政上の課題に機動的に対応するために常時開かれている方が望ましい。当面は会期不継続原則を廃止するとともに、憲法改正にあたっては、国会の「会期制を廃止」し通年国会を実現する必要がある。

#### (4) 参議院制度の改革

議院内閣制度の制度原理をさらに一段と明確にするためには、現行憲法に定められている二院制に改正を加え、参議院の第二院的性格の明確化が望まれる。そのためには、①憲法条文において、内閣総理大臣は国会議員の中からではなく衆議院議員の中から指名するものとし、参議院は内閣総理大臣の指名に関与しないことを明記すること。②憲法改正の発議は衆議院のみの権能とするか、あるいは参議院においては出席議員の過半数の賛成で足りることとすること。③参議院に特有の任務に係る法律案の場合を除き、衆議院による再議の要件を緩和すること。④参議院に特有の任務は、

国と地方公共団体の関係を監視しこれを「地方自治の本旨」に基づくものに改善し維持することに置き、参議院議員は地方公共団体の立場と利益を代表する者から選任すること。

たとえば、現行の地方自治制度を前提にすれば、各都道府県ごとに都道府県・市・町・村の利益を代表する者をそれぞれ一名選任する。その選任方法については検討を必要とするが、いずれにしろ、地方公共団体の首長と議員による間接選挙を基本とし、国民による直接公選にこだわらないものとする。

#### (5) 司法制度改革

立法権・行政権と司法権の関係では、最高裁判所とは別に憲法裁判所を設置し憲法訴訟に抽象的規範統制訴訟を導入することの是非、最高裁判所裁判官の国民審査制の是非、普通裁判所とは別に特別裁判所として行政裁判所、労働裁判所などを設置することの是非、また内閣法制局に内閣の憲法解釈に関する統一見解を表明させてきた従来政治慣行の是非などの重要問題がある。これらについては、司法制度改革の行方に注目しつつ引き続き検討をおこなう。

## I. 基本認識

### 1. 戦後改革の総括

戦後改革においては、統治機構の側面で国民主権制・議院内閣制・違憲立法審査制・地方自治制などを確立した憲法改正に加え、財閥の解体、労働基本権の確立、自作農の創設、家制度の解体、両性の平等化、義務教育年限の延長などの経済・社会構造の諸改革が行われた。

これらの政治、経済、社会の構造改革によって生み出された新たな国民の活力が戦後復興とその後の高度経済成長を支えてきた。だが、1980年代以降、日本社会はこれらの活力を徐々に消耗し尽くし、停滞期に入っている。いま正に開花し始めているのは両性の平等化によって解放された女性の活力のみである。日本社会が再び上昇気流に乗るためには、改めて新たな国民の活力を創出する経済・社会構造の諸改革を求められている。

この経済・社会構造の諸改革を推進していくには、各政党がその政策綱領に今後の改革方策を明示して総選挙を戦い、この総選挙で国民の多数の支持を得た政党による政党内閣が、その政治的正統性を背景にして、その政策綱領に掲げた改革方策を強力に実施に移していけるような政治指導体制を確立することが不可欠である。

しかしながら、戦後改革によって確立されたはずの議院内閣制度も地方自治制度も新憲法に掲げられた諸原理に忠実なものになってはおらず、政治指導体制はいまなお弱体なものに止まっている。これは、憲法改正にもかかわらず、戦後の国会法、内閣法、地方自治法等の基本法制に定められた新制度とその運用の慣行に戦前の議会・内閣・官僚機構の関係や国・地方団体の関係が無反省にそのまま継承されている側面が少なくないためである。

そこで、国の統治機構の改革にあたっては、まずは新憲法の諸原理の忠実なる実現をめざすことが重要である。しかし、改革にあたって必要不可欠であれば、憲法の改正まで視野に入れて検討したい。

## 2. 戦後政治の総括

統治機構の側面での戦後改革の最大の成果は国民権を確立するとともに、婦人参政権を確立し、マス・デモクラシーにもとづく「政党内閣制」の政治慣行を定着させたことである。

しかしながら、1955年に確立され、それ以来長期にわたって続いた「55年体制」の下での政党政治は、民主政治（＝民意を反映した政治）の実現という観点からみると、種々の問題点を内在させていた。すなわち、

- イ) 自民党は議員個々人の後援会組織に、社会党は労働組合組織に、それぞれ集票と政治資金を依存するなど、主要政党がいずれも大衆的な組織基盤を整えた大衆政党・組織政党になりきれしていなかった。
- ロ) 衆議院議員の選挙制度が中選挙区制であったこともあって、総選挙が政党中心の選挙、政策中心の選挙になっていなかった。
- ハ) 国会議員の政治活動の中心は地元選挙区向けの利益誘導・利益還元のための仲介斡旋におかれ、国の事業の箇所づけと国庫補助金等の交付などを競い合う中央集権体制が維持され続けた。
- ニ) 通算38年間に及ぶ自民政権の下では、政策立案を官僚機構に依存している側面が大きく、官民関係では「護送船団方式」が確立され、「政官業の癒着構造」が形成されていた。
- ホ) 自民党一党支配体制下では、内閣とは別に与党の自民党に政務調査会・総務会等の独自の党機関が設置され、内閣提出法案についてはその閣議決定に先立って与党機関が事前審査を行い、与党議員の行動を党議拘束する政治慣行が確立されたため、法案の国会審議を空洞化させるとともに、首相を中心とする内閣主導を困難にしてきた。
- ヘ) 要するに、政党内閣制の慣行は定着したものの、選挙は各政党の掲げる政策綱領に対する国民の支持を競い合うものになっておらず、政権を掌握した多数党でさえも、内閣を通して行政府で実施に移すべき政策綱領、すなわち一定の体系性・計画性・戦略性をそなえた政策構想をあらかじめ準備してはいなかったのである。これでは、議院内閣制本来の「内閣主導」の姿を実現していたとはとても言えない。

しかも、1970年代に発生した石油危機以来の先進諸国の経済成長の鈍化と財政の危機、さらには1980年代以降の冷戦体制の終焉、経済・社会のグローバル化の進行といった国際環境の激変の下で、この「55年体制」をそのまま維持し続けていくことはますますむづかしくなっている。

そこで、1980年代以降第二臨調などの首相直属の諮問機関方式による行政改革が続けられ、80年代末のリクルート事件等を契機にして1990年代には、行政改革と政治改革とが密接不可分のものとして推進されてきたが、いまだに十分な成果を上げるまでに至っていない。

### 3. 1980年代以降の行政改革・政治改革の総括

1981年に設置された第二臨調は「増税なき財政再建」を基本方針とし、また「小さな政府」を目標に掲げて、三公社の民営化を初めとする行政改革を軌道に乗せた。そしてこれに続く三次にわたる行革審、並びにその後の行政改革委員会等の行政改革推進機関は、この三公社の民営化を実現し、規制緩和を推進し、そして行政手続法および情報公開法を制定するなど、主として官民関係の改革に取り組み続けてきている。だが、その成果は「護送船団方式」を完全に払拭するところまで至っておらず、「政官業の癒着構造」はほとんど無傷の状態にあると言わざるを得ない。

1993年に自民党が分裂し、連立政権時代に入るとともに、政治改革論議は一挙に高まり、衆議院議員の選挙制度を中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に変える選挙制度改革と政党助成金制度を導入する政治資金規正制度改革が実施された。だが、この新しい小選挙区比例代表並立制の選挙制度については批判も多く、その後も比例代表議員の定数の削減が行われるなど、この選挙制度の下ですでに2回の総選挙が実施されたにもかかわらず、中選挙区制の一部復活を企てる論議が再燃するなど、このまま安定し定着するか否かは未知数である。しかも、政治改革の究極目標である政界再編成は依然として暗中模索の状況にある。

1995年に設置された地方分権推進委員会による第1次分権改革は地方分権一括法に結実し、2000年4月より施行された。だが、それは国と地方公共団体の役割分担を見直し国の事務事業を都道府県以下に移譲して国の行政機関を身軽にすること、国庫補助金等を大幅に整理することなどには十分な成果を上げておらず、中央集権体制の是正という点では未完の改革に終わっている。

1997年には、第二次橋本内閣の下で、内閣機能の強化、中央省庁の再編成、企画と実施の分離などを推進する行政改革会議が設置された。この行政改革会議による「橋本行革」は、首相みずからがその会長を務めた点で従来の諮問機関方式とは全く異なる上に、政治主導の確立を明示的な目標に掲げていた点でまことに意欲的な改革の試みであった。

そして、その成果は1999年制定公布、2001年1月施行の中央省庁等改革関連17法律として結実している。しかしながら、この「橋本行革」の効果がどの程度のものになるかは、今後の施行の推移を見極めなければよく分からない。当面差し当たり言えることは以下の諸点である。すなわち、

- イ) 今回の内閣法の改正で、国民主権→国会→内閣→各省大臣→各省庁が一本の縦糸でつながる上下の関係にあることを明確にした点は、これまで官界に支配的であった国会と内閣を対等・並立の関係とみる三権分立制的な考え方を明確に修正したものであって、日本の政党内閣制を議院内閣制本来の姿に近づける上で一步前進である。政治主導とは首相を中心とする内閣主導のことにほかならないからである。
- ロ) 内閣の首長である内閣総理大臣に閣議への発議権を認め、内閣官房を強化し、内閣府を新設してここに経済財政諮問会議を初めとする新規の合議制の諸機関を設置したことは、「各省大臣の分担管理の原則」を緩め、内閣主導を強める効果を発揮し得る可能性を開いた措置であるが、これらの諸措置が期待されたように運用されるか否かはいましばらくその実績を見てみなければ分からない。
- ハ) 中央省庁の1府12省庁への再編成は、各省庁の抵抗によって当初の意図どおりには進まなかった。このため、IT革命など今後の種々の政策課題に対応した再編成になっておらず、既存の省庁をただ無原則に大括りにしただけに終わっていると云わざるを得ない。中央省庁の編成は内閣の意思でいかようにも再編成し得るものであることを再認識させた意義は少なくないが、これによって誕生した国土交通省や総務省などの巨大省の弊害も決して小さくないのではないかと憂慮される。
- ニ) 各省庁の附属施設などを独立行政法人に変えるだけでは、企画と実施を分離する方策としては不徹底である。

1999年には、上記の中央省庁等再編関連17法律の制定と同時に、自民党と自由党による連立政権樹立のための政策合意に基づく政治改革が合わせて法制化された。すなわち、国会

における政府委員制の廃止、党首討論制の導入などを骨子とする議会審議活性化法が制定されるとともに、再編成後の1府12省庁に大臣に加え副大臣・大臣政務官を配置する措置が決定された。

これは、日本の政党内閣制をイギリス型の議院内閣制に近づけようとするものと認められ、内閣主導の体制を確立する一つの方策として評価することができる。しかしながら、この副大臣・大臣政務官を、また副大臣会議・大臣政務官会議をどのように位置づけどのように活用するのか、現時点でも依然として明確でないが、各省庁に配置された大臣・副大臣・大臣政務官が一意同心のチームとして編成され各省庁の政策決定の中枢機関として機能しているようには見えない。

また、この各省大臣のもとに配置された副大臣・大臣政務官等が公正・中立であるべき個別の行政決定に不当な政治介入を行う新たなルートとして活用されるおそれもある。そこで、このように形で政治任用職を増設するのであれば、これに並行して、大臣以下の政治任命職は、行政職員の任免、許認可、契約、事業の箇所づけなど職業行政官の専管領域に属する個別の行政決定には介入してはならないことを明確にする措置を早急に講ずるべきである。

職業行政官に遵守すべき公務員倫理があるのと同様に、政党政治家にも遵守すべき政治倫理があるのであって、政治主導の確立は政治と行政の「分離の規範」と両立するものでなければならない。要するに、1980年代以降の行政改革も1990年代以降の政治改革も、いまだ十分な成果を上げていない。

しかしながら、その一方で、司法制度改革審議会の最終意見書「21世紀の日本を支える司法制度」(平成13年6月12日)にもとづいて政府に司法制度改革推進本部が設置され、改革の波がこれまで聖域とされていた法曹と司法の領域にまで波及するに至ったことは高く評価されるべきである。

規制緩和と地方分権改革の流れのなかで徐々に、事前規制型の行政的統制方式から事後救済型の司法的統制方式への転換が進められ、種々の社会的紛争の解決が従前以上に司法判断に委ねられるようになってきているので、裁判を迅速かつ民意に即したものに改革することがもうひとつの重要な課題となっているからである。

## II 今後の改革課題と改革の基本理念

### 1. 今後の改革課題

日本の政治が当面している緊急課題は、すでに破綻状態にある国の財政と窮迫状態にある地方公共団体の財政を再建するための財政構造改革に取り組むことである。そのためには、国および地方公共団体の事務事業を整理合理化する行政改革を徹底するとともに、国税と地方税の税制改革を進めた上で、国民の理解を得て税負担の引き上げをはかるほかにはないが、この困難な緊急課題を達成するためにも、国民の多数による明確な信託に支えられた強力な政治指導体制の確立が求められている。

これに加え、国際社会の種々の変化にともなう国際調整課題と国内の経済・社会状況の種々の変化に伴う政策課題は山積している。これらの山積する政策課題に的確に対応するためには、過去50有余年に及ぶ戦後政治の中で形成され硬直化している各種の利益構造に大胆なメスを入れられるだけの、ますます強力な政治指導体制の確立が必要である。この種の構造改革は、従来のような各省庁の縦割りの官僚機構による政策立案に依存した官僚主導体制のもとでは実現不可能と思われるからである。

ところで、ここで国民の政治意識の動向に目を向けてみれば、選挙の際の投票率が長期低落の傾向を示しているだけでなく、有権者のほぼ半数が「支持政党なし」の無党派層になってきている。しかも、とくに若者の政党離れの程度は先進諸国のなかでも群を抜いて高い。このままでは、政党政治の基盤そのものが揺らぎかねない。

しかしながらその一方で、最近の国政選挙の際の各種の世論調査の示すところによれば、投票者の投票行動としては、「利益誘導型の政治家」への投票が徐々に減少し、「政治改革型の政治家」への投票が徐々に増加してきている傾向が認められる。ここにまだ微かな救いがある。

### 2. 改革の基本理念

そこで、統治機構の改革を推進するにあたっては、以下の3点を基本理念としなければならない。すなわち、

- イ) 政治・行政・司法の仕組みを国民・住民にとってより分かりやすいものに再構築し、国民・住民の政治参加を促進する。それには、政治と行政と司法の役割分担を明確にし、また、国と地方公共団体の役割分担を明確にすることによって、どのような争点はどの部門・レベルで決着をつけるべき性質の事柄なのかを明確にする必要がある。
  
- ロ) 政治の仕組みを民意の変化を鋭敏に反映した政権交代が可能になるようなものに組み替え、国民・住民の政治的無力感を解消する。それには、選挙の機能を見直し、これを政策綱領と政治指導者を国民・住民が選択する仕組みに改めなければならない。そして、国民・住民の無数の意向を選択可能な複数の選択肢に集約して代表することこそ政党の役割であるから、各政党は体系性・計画性・戦略性をそなえた政策綱領を掲げ、これを推進することを任務とする政治指導者(党首)を担いで選挙戦に臨まなければならない。
  
- ハ) この選挙で勝利を収めた政党とその党首が各省庁の官僚機構を完全に統制し、その政策綱領の具体化と実施を確実にして、民意に基づく政治を貫徹できるような仕組みを構築する。それには、政党政治家による政治と職業行政官による行政の役割分担を明確にするとともに、両者の円滑な協働関係を再構築しなければならない。政治主導とは、総選挙で国民の多数の支持を獲得した多数党が国民の多数の信託を得たその政策綱領を、内閣を通して行政府で実施に移す首相を中心にした内閣主導のことを意味しているのであって、内閣・各省庁の政策形成過程に与党が横槍を入れ政策の軌道修正を求める「与党主導」や、与党の「族議員」等の議員集団や議員個人が個別の行政決定に不当な政治介入を行う「政治家主導」のことであってはならない。

以上の基本理念に立脚して当面早急に実現すべき統治機構の改革は、国の政治・行政と地方公共団体の政治・行政を明確に分離する「地方分権改革」と、国のレベルにおける政党(政党政治家)と官僚機構(職業行政官)の関係を再構築し、政治主導(=内閣主導)体制を確立する「議院内閣制度改革」の2点に絞られると考えられる。

### Ⅲ. 地方分権改革

#### 1. 地方分権改革を必要とする理由

##### マクロの社会的な理由

- イ) 冷戦構造の崩壊とグローバリゼーションの進行に伴って激増してきている新たな国際調整課題に的確に対応するためには、内政事項に対する国の関与を縮小し、国の官僚機構を身軽にする必要がある。
- ロ) 東京圏への人口・富・情報の一極集中現象に歯止めをかけ、地方圏の再活性化をはかり、多極分散型の国土を形成し維持するためには、政治・行政上の決定権限の地方分散を進める必要がある。
- ハ) 行政分野の多くにおいてナショナル・ミニマムを達成した現在の成熟社会段階においては、地方公共団体の任務はナショナル・ミニマムを越える行政サービスの提供になってきているので、行政サービスの優先順位を選択をそれぞれの地域住民の自己決定に委ねた方が効率的な資源配分になる。
- ニ) 急速に進む人口の高齢化と少子化の下でますます重要性をます乳幼児の保育、児童生徒の教育、高齢者の介護は基礎的な地方公共団体である市町村にしかよく担い得ない種類の行政サービスであり、市町村の能力の強化が必要である。
- ホ) 要するに、従来の中央集権型行政システムは明治維新以来の近代化に大きく寄与したシステムである。そしてまた、戦後復興と高度経済成長の時期にもまだ効率的な資源配分のシステムであったとしても、現在および将来の都市型社会、成熟社会、少子高齢社会の行政課題に対応するにはすでに非効率なシステムに一転し、いわば制度疲労を起こしている。そこで、これを地方分権型行政システムに改める必要がある。

##### ミクロの政治的な理由

- イ) 国会議員の政治活動の中心が地元選挙区への利益誘導・利益還元のための仲介・斡旋活動におかれている現状を改め、国会議員に国政事項の審議決定に専心してもらうためには、

地方公共団体の関係者が国の中央省庁による事業の箇所づけ、許認可、国庫補助金等の交付を求めて上京し中央省庁に陳情すること、その際に地元選出の国会議員の仲介斡旋を期待することを要するような中央集権型行政システムを改める必要がある。

- ロ) ことに衆議院議員の選挙制度を中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に改めた以上は、国の政治・行政と地方公共団体の政治・行政を明確に分離しないと、小選挙区選出の衆議院議員は地元選挙区への利益誘導・利益還元のための仲介斡旋活動に従来にも増して多くのエネルギーを注ぐようになりかねない。

## 2. 第1次分権改革の成果

地方分権推進委員会の勧告に基づく第1次分権改革は現行の市町村と都道府県の2層の地方自治制度を前提にし、この枠組みの下で可能なかぎりの分権を進めることを基本方針にして、主としては広い意味での国の関与（通達行政、必置規制、補助金行政）を縮小廃止することを主眼にしたものであった。

ことに通達行政を縮小廃止する戦略として明治以来の機関委任事務制度を全面廃止し、地方公共団体から国の事務をなくしたこと、地方公共団体の事務（自治事務と法定受託事務）に対する国の関与の標準的な類型と手続を法制化し、国の関与をめぐる国と地方公共団体との係争について新たな係争処理制度を創設したことのもつ意義は大きい。これによって、地方公共団体の法令解釈権と条例制定権の範囲が広がり、自己決定・自己責任の領域が拡大されたからである。

## 3. 第1次分権改革の限界と今後の改革課題

しかしながら、地方分権推進委員会の最終報告（平成13年6月14日）も率直に認めているように、今回の分権改革は第1次の分権改革に止まり、第2次以降の分権改革に残された改革課題が少なくない。

第1に、国と地方公共団体の役割分担を見直し国の事務事業を都道府県以下に移譲して、国の官僚機構を身軽にする点では十分な成果を上げていないことである。

第2に、補助金行政の改革が地方分権推進委員会の意図どおりには進まず、自己決定・自己責任の原則を地方税財政の領域にまで貫徹することができていないことである。この点の改革を進めるためには、来るべき財政構造改革に際して国庫補助負担金の大幅な整理合理化を実施し、国税と地方税の双方を包括した抜本的な税制改革を断行して、安定的で偏在性の少ない地方税制の確立と自主課税権の強化を図るとともに、これらに合わせて地方交付税制度を改革する必要がある。

第3に、地方公共団体の自治権をさらに大幅に拡充するためには、地方公共団体の自治事務に対する国の法令等（法律・政令・省令・告示）による枠づけや義務づけを緩和することが肝心である。これは、地方財政計画上の所要財源の算定を見直し、地方交付税総額の減額を図るためにも不可欠の前提条件である。

第4に、以上のような諸措置によって団体自治の拡充が進められるのに対応して、住民自治を拡充しなければならない。この点では、現在の地方自治法による地方公共団体の政治の仕組みに対する画一的な制度規制をどの程度まで緩めるのが妥当かが最大の焦点になる。

第5に、市町村合併特例法の有効期限である平成17年3月までを目標にして推進されている市町村合併がどの程度の成果を上げるかによるところが大きいのが、市町村と都道府県の間を抜本的に見直す必要がある。

また、先に第1の改革課題として挙げた国の事務事業の都道府県以下への移譲が思うように進まないとなれば、将来とも国の官僚機構の大幅なスリム化は期待できないことになるので、その場合の次善の方策として、国の各府省の事務を企画調整事務と実施事務とに分離する方策を徹底し、中央の府省には企画調整事務のみを残し、実施事務はすべて地方庁（衆議院議員選挙の比例区と同様に、全国をおおむね11程度に分割した地方ブロック単位に新設する国の府省の総合出先機関）に分散する方策も真剣に検討する必要がある。

これが実現されれば、巨大省の弊害を緩和する上に有効であると同時に、将来は当該地域住民の請求に基づいて管区内の都道府県と地方庁を統合して道州制または連邦制に移行するための一里塚にもなり得る。

さらにまた、北海道や沖縄県のように独自の歴史的沿革をもつ自治体は、憲法第95条の地方自治特別法制度を活用し、他の都府県に先駆けて自治権の特例的な拡充を求め、一国多制度に移行する方策も真剣な検討に値する。

最後に、こうした将来の分権改革を推進し、その成果を将来にわたって確実に保障する手立てとして、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」を具体化する趣旨の「地方自治基本法」を制定することが有効な方策であるか否かについて引き続き検討する必要がある。

## IV. 議院内閣制度改革

### 1. 議院内閣制度改革を必要とする理由

議院内閣制度改革は、今回の内閣法の改正で明確にされた国民主権→国会→内閣→各省大臣→各省庁という一元的な代表制デモクラシーの憲法原理を具現し、内閣を実質上も与党の最高機関であり行政府の最高機関でもあるものに改めて、官僚機構に対する政治主導の体制を強固なものにするために必要不可欠な改革である。

巷間に提唱され始めている「首相公選制」は憲法改正を大前提にした議論であると認められるが、強力な政治指導体制の確立は、既述のような基本認識によれば、憲法改正を待つてはられない緊急の課題であると考えられる。そこで、われわれとしては、以下に、現行憲法に定められている議院内閣制度を実のあるものとして実現し、これによって事実上国民が首相を公選しているに等しいような政治の仕組みを確立することをめざして、そのための改革方策を以下に提言する。

### 2. 今後の改革課題

日本の議院内閣制度をこれまで以上に実のあるものに改革していくために必要な第1の方策は、内閣総理大臣を初めとする国務大臣の任期を原則として衆議院議員の任期と一致させ、これを従来よりも長くする政治慣行を確立することである。そのためには、まず各政党の党首の任期を原則として次の総選挙までとする政治慣行を確立するとともに、過去の自民党政権下で常態になっていたような同一の内閣総理大臣の下で内閣改造を頻繁に行う政治慣行を廃止する必要がある。

日本の議院内閣制度を改革するために必要な第2の方策は、内閣と与党機関とを分立させ、与党機関が内閣提出法案を事前審査・承認してきた従来の政治慣行を改め、与党幹部を国務大臣等に選任して内閣のなかに組み入れ、閣議等における審議決定を実質化し、内閣と与党の政治方針の一元化をはかることである。

そして、内閣を中核とする「政権」に参画していない与党議員との意見調整は、内閣を構成する国務大臣を初め、これを補佐する副大臣・大臣政務官等として「政権」に参画している政治任用職の任務とする。

これが実現すれば、各府省の官僚機構を構成している職業行政官はその内閣提出法案および概算要求案を立案するにあたって、各府省を統括する各省大臣等の政治任用職の同意を得ればそれでよく、これまでのように職業行政官がみずから「族議員」および与党機関と折衝する必要はなくなる。

議院内閣制度の下での首相を中心にした内閣主導の体制をさらに一層強固なものにし、合わせて各府省の割拠体制を緩和するためには、第3の改革方策として、国家公務員制度の抜本的な改革を要する。この点については、現内閣の下で構造改革の一環として検討が進められ、本年12月には公務員制度改革大綱としてまとめられているところである。そして、この改革大綱によれば、人事院の人事管理権を縮小し、これを各府省大臣に移すことを改革の一つの眼目としている。

しかしながら、この改革構想では、各府省の割拠体制を緩和するどころかむしろこれを強化してしまうおそれが強い。首相を中心にした内閣主導の体制をさらに一層強固なものにするためには、各府省の審議官級以上の高級官僚についてはその任免権を各省大臣から内閣総理大臣に移管し、高級官僚の忠誠の対象を各府省の官僚機構から内閣に向けさせるとともに、現職の官僚を内閣に直属する国家戦略スタッフとして活用しやすくすべきではないかと思われる。なお、これは高級官僚を政治任用職に改めその身分を一般職から特別職に変更することを意味するものではない。

その反面として、各府省の課長級以下の行政職員の任免については従来どおり各府省の官僚機構の自律的な判断に委ね、各省大臣以下の政治任用職はこれに介入しない政治慣行を確立する必要がある。またこれと合わせて、各省大臣以下の政治任用職や与党議員をはじめとする政治家は国の事業の箇所づけ、許認可、契約、国庫補助金等の交付など官僚機構の専管事項に属する個別の行政決定には介入しない政治慣行を早急に確立する必要がある。以上の措置は行政の政治的中立性と公平性を担保するために不可欠だからである。

## V. 憲法改正を視野に入れた諸制度改革

以上に示した地方分権改革と議院内閣制度改革は、いずれも現行憲法の改正を待たずに実施し得るものである。以下では、憲法改正をも視野に入れて、関連するその他の諸制度改革について、その要点のみ提言しておきたい。

### 1. 憲法改正手続の法制化

国会の衆参両院に憲法調査会が設置され、国会でも憲法論議が開始されているが、現行憲法第9章に定める憲法改正手続については、憲法改正草案の発案権は内閣にもあるのかないのか、憲法改正は「各議院の総議員の三分の二以上の賛成」でこれを発議するとされているがこの「総議員」とは法定数か在職議員数か、「国民投票の過半数の賛成」を要するとされているがこの「過半数」とは投票総数の過半数なのか有効投票の過半数のかなどの諸点について、学説は種々に分かれており、改正手続は決して自明とはいえない。

そこで、今後の憲法論議を真剣なものにするためにも、国会は、憲法改正草案の起草はもとよりのこと、憲法改正の是非に関する論議にも先立って、まず初めに憲法改正手続をめぐる憲法解釈を明確にし、国会における憲法改正発議の手続とこれに続く国民投票の手続を包括した「憲法改正手続法」（仮称）を制定すべきである。

この憲法改正手続法においては、広く国民一般の論議を促す趣旨から、国会による発議から国民投票に至る間に十分な期間を設定すべきである。

### 2. 国会制度改革

国会は弁論の府でなければならない。国会はまず議論することにより、国政上の問題点の所在と各種の解決策の可能性を国民に提示することをその第1の任務とすべきである。すでに実施に移された国家基本政策委員会の設置と党首討論制の導入、政府委員制の廃止もこの基本方

針に沿った措置であると認められる。だが、国会運営上さらに工夫し改善すべき点は多々あるので、ここでは基本的な事項に限定して提言する。

憲法改正まで視野に入れて考えるとすれば、衆参両院に通ずる問題として何よりもまず見直すべきは、国会の会期制ではなかろうか。国会はその時々为国政上の課題に機動的に対応するために常時開かれている方が望ましい。

そこで、この機会に、当面は会期不継続原則を廃止するとともに、憲法改正にあたっては、国会の会期制度を廃止し、通年国会を実現することを提言したい。会期制の下では、会期不継続の原則によって、会期末までに審議未了の議案は廃案になる。そこで、野党側は審議を尽くし国民の前に争点を明らかにすることよりも、審議拒否や審議遅延の抵抗戦術を採る誘惑に駆られることとなり、ひいては、国民に分かりにくい「国対政治」を発達させる結果にもなっているからである。

衆参両院制度を引き続き維持するのであれば、参議院の独自の存在意義を明確にすることを基本理念とし、参議院制度について以下のような諸改革を行うことが望ましい。すなわち、

- イ) まず第1に、議院内閣制度の制度原理をさらに一段と明確にするために、現行憲法に定められている衆参両院制度に改正を加え、参議院の第二院性を明確にすることが望まれる。少なくとも、内閣総理大臣は国会議員の中からではなく衆議院議員の中から指名することに改め、また参議院は内閣総理大臣の指名に関与しないことに改めることが望ましい。解散・総選挙の対象となる衆議院の議員構成とその対象にならない参議院の議員構成との間に跛行状態が生じ、それ故に、不自然な連立政権の形成を余儀なくされるような事態は、議院内閣制度の本来の姿に反していると考えられるからである。
- ロ) 参議院の第二院性をさらに一段と明確にするため、憲法改正の発議は衆議院のみの権能とするか、あるいは参議院においては出席議員の過半数の賛成でたりることにすべきである。またより一般的にも、参議院に特有の任務に係る法律案の場合を除き、衆議院による再議の要件を緩和すべきである。
- ハ) 参議院に特有の任務を、国と地方公共団体の関係を監視しこれを「地方自治の本旨」に基づくものに改善し維持することに置き、参議院議員は地方公共団体の立場と利益を代表する者から選任することに改める。たとえば、現行の地方自治制度を前提にすれば、各都道

府県ごとに都道府県・市・町村の利益を代表する者をそれぞれ1名選任することなどが考えられる。その選任方法についてはさらに慎重に検討する必要があるが、いずれにしろ、地方公共団体の首長と議員による間接選挙を基本とし、国民による直接公選にこだわらないものとする。

二) 参議院については、これ以外の改革方策を構想する場合であっても、参議院議員の政党化をできるだけ避ける方向で、その選挙方法を再構築することが望まれる。

ホ) 参議院議員の政党化を完全に避けることはできないにしても、参議院における議案の審議・表決については党議拘束をしない政治慣行を確立するとともに、少なくとも参議院では法案の逐条審議制を原則とすべきである。

第1院の衆議院においても、委員会審査における逐条審議制と読会制を導入する方向で検討を深めるとともに、党議拘束の慣行を大胆に見直すべきである。各政党は、党の綱領、総選挙に際して国民に提示した政策綱領および国会開会の冒頭における党首の施政方針演説等に掲げた事項以外は、原則として党議拘束の対象外とし、党議拘束の対象とする事項はそのつど個々にその旨を決定すべきである。また、この党議拘束は議院の本会議における最終表決にあたっての投票行動を統一するためのものに限定し、これに先立つ委員会審査においては、議員個人個人の活動の自由を保障すべきである。

### 3. 選挙制度改革

衆議院議員の選挙制度は、憲法改正を要する事項ではないが、これについては、われわれは民意の変化を鋭敏に反映した政権交代の可能性を高める観点から小選挙区制に改めることを最善と考えている。だが、当時の与野党間の合意によって現行の小選挙区比例代表並立制が採用された以上、当分の間は、この選挙制度の下で総選挙を繰り返し行うことを通して、政界再編成の道を模索すべきではないかと考える。

最近の政界では、一部選挙区に再び中選挙区制を復活しようとする動向が見られたが、これは、政権交代を常態とする議院内閣制度を実現しようとしてきたこれまでの一連の政治改革の成果を無に帰するものである。

有権者の選挙への関心を高めるために、戸別訪問の禁止を廃止すること、インターネットによる選挙運動を合法化することを初めとして、選挙運動を自由化する方向に向かうべきである。

#### 4. 政党および官僚機構に関する憲法条項の創設

現代国家の代表制デモクラシーにおいては政党と官僚機構こそが政治権力の実質的な担い手である。そこで、現代国家の代表制デモクラシーの実際上の作動形態は、国会と内閣の関係以上に、政党（政党政治家）と官僚機構（職業行政官）の関係によって決まる。この両者の役割分担と協働関係をどのように規律するかが決定的に重要である。

にもかかわらず、現行憲法には政党に関する条項が皆無である。また、官僚機構に関する条項もきわめて不十分かつ不完全である。現行憲法第15条の公務員に関する条項は選挙で選ばれる特別職の公務員と資格にもとづいて任用される一般職の公務員の双方を包括した条項になっており、政党（政党政治家）と官僚機構（職業行政官）のそれぞれに固有の役割が明示されていない。

そこで、現行憲法を改正する際には、政党を代表制デモクラシーを作動させるために不可欠の組織として公認するとともに、その政治資金についての情報公開の義務づけなど最小限の規制を加える政党条項を設けるとともに、政党政治家の役割と職業行政官の役割を明確にした条項を定めるべきである。

#### 5. 「首相公選制」の導入論についての検討とわれわれの見解

以上、われわれは、議院内閣制をその本来の制度原理に忠実に運用していきさえすれば、事実上国民が直接に首相を選出しているに等しい政治の実態を実現することができると考え、戦後日本政治の形態をそのような方向に切り替えていくための諸方策について検討してきた。すなわち、総選挙に際して各政党が詳細な政策綱領を掲げ、総選挙に勝利し政権を掌握した暁には首相としてこれを実施に移す責任を担う党首を戴いて選挙戦を戦うようになれば、この総選挙は事実上は国民が首相を選任する選挙になり得るのである。

にもかかわらず最近、このような地道な政治改革の前途に早々と見切りをつけて、これに代えて「首相公選制」の導入を主張する人々が少なくない。そして現内閣では、首相の私的諮

問機関として「首相公選制を考える懇談会」が設置されるまでに至っている。そこで、われわれとしても、この「首相公選制」が有意義な代替案であり得るが真剣に検討してみた。

だが、この「首相公選制」の具体的な仕組みを明らかにしている提言は少ない。そこで、以下の議論はすべて仮定に基づくものにならざるを得ないのであるが、この「首相公選制」の導入論には大別して以下の3種類のものがあるように思われる。

すなわち、その第1は各政党の党首の選出を一般党员による直接選挙にする予備選挙制度の導入論である。第2は議院内閣制度の一部修正論である。そして第3は議院内閣制度から大統領制度への移行論である。

イ) 「首相公選制」が第1の党首の予備選挙制度の導入を意味しているのであれば、それは各政党の自己決定によってただちに実施可能な事柄であり、これに反対する理由はない。むしろそれは、党内デモクラシーを徹底するのみならず、国民的な政治指導者を創出する有効な方策であり、また各政党の大衆的な組織基盤を形成し拡大する上にも有効な方策であり得るので、真剣な検討を期待したい。

ロ) しかしながら、「首相公選制」が第2の議院内閣制度の一部修正論や第3の議院内閣制度から大統領制度への移行論を意味しているのであれば、それは当然のことながら憲法改正を大前提にしている提言と考えざるを得ない。その場合には、その提言者たちには以下の諸点を明確にしてもらわなければならない。

ハ) まず「首相公選制」が議院内閣制度の一部修正を意味している場合についてである。これが、議院内閣制度における内閣総理大臣の選出方法を現行の国会による指名に代えて国民による直接公選に改めることを意味しているのであれば、国会の多数党の政治家がつねに内閣総理大臣に選ばれるとは限らないことになる。そして、内閣総理大臣が国会に少数与党しかもたない場合には、内閣提出法案や政府予算が国会を通過成立する保証はない。

ニ) このことを大前提にした上で、この全く新しい新規の内閣制度を議院内閣制の制度原理とされているその他の諸制度とどのように調和させるのかを明らかにしてもらう必要がある。すなわち、内閣総理大臣は国会議員の中から選任しなければならないとする制度、内閣総理大臣が任命する国务大臣の過半数は国会議員のなかから選任しなければならないとする制度、衆議院は内閣の不信任決議案を可決し又は信任決議案を否決する権能をもつ

とする制度、内閣は衆議院を解散する権能をもつとする制度などは、従来通り引き続き維持されるのか否かなど、である。

- ホ) 内閣総理大臣の直接公選と議院内閣制の制度原理とされてきた上記の諸制度とが矛盾なく調和し得るものか疑問の余地が多いが、仮にこれらの諸制度の多くにも重大な変更を加えることを予定しているのであれば、それはもはや議院内閣制とは称し得ない全く別個の政治制度への移行を提言していると言わざるを得ない。
- へ) そこで次には「首相公選制」が、その実は内閣総理大臣の直接公選ではなく大統領の直接公選を指し、議院内閣制から大統領制への移行を意味している場合についてである。この場合には、何よりもまず、この大統領制がアメリカ合衆国型の大統領制を予定しているのか、それともフランス、ドイツその他の国々で採用されているような大統領の下に議院内閣制を置く仕組みを予定しているのかを明らかにしてもらわなければならない。そのいずれかによって、国会及び国会議員と行政府の関係は全く異なることになるからである。
- ト) 前者のアメリカ合衆国型の大統領制を採用するのであれば、国会の多数派の政治方針と行政府の首長である大統領の政治方針とが合致するという保証は全くない上に、国会は純然たる立法機関に変わり、国会議員が大統領を補佐する閣僚に任命される保証もまったくなくなる。
- チ) いずれにしても、これが実は大統領制への移行を意味するのであれば、その場合の大統領は国家元首と位置づけられるものと思われるので、これに合わせて象徴天皇の国事行為の範囲を再構成しなければならない。
- リ) そしてそれ以上に重要なことは、現在の日本のように有権者の過半数が無党派層になっているような政治状況の下で大統領を直接公選する場合には、事実上無党派の候補者が大統領に当選する可能性が少なくないことに留意しておかなければならない。また、いずれの代替案の場合であれ、「体系性・計画性・戦略性をそなえた政策綱領の選択」と「政治指導者の選択」とが一对をなしていなければ、いかに直接公選された政治指導者といえども、強力な政治指導を行うことはできない。「首相公選制」の議論は「政治指導者の選択」の側面にのみ目を奪われ、「政策綱領の選択」の側面についての検討を忘れているように思われる。

以上のような検討の結果、「首相公選制」の導入論は、将来の憲法改正に向けた提言としても、いまだ十分に慎重に熟慮されたものとは思えないだけでなく、当面緊急の課題である政治改革から反って国民の目を脇に逸らせるだけに終わるように思われてならない。

「首相公選制」は、国民のなかに広く蔓延している政治不信と政治的無力感に応え、これを解消する上に有効な方策として提唱されているものと理解しているが、「首相」を公選にすればそれですべての問題が解消するかのような幻想を振り撒くことは、政党政治の自殺行為ではないかと強く懸念するものである。

## 6. 司法制度改革

立法権・行政権と司法権の関係では、最高裁判所とは別に憲法裁判所を設置し憲法訴訟に抽象的規範統制訴訟を導入することの是非、最高裁判所裁判官の国民審査制の是非、普通裁判所とは別に特別裁判所として行政裁判所、労働裁判所などを設置することの是非、また内閣法制局に内閣の憲法解釈に関する統一見解を表明させてきた従来政治慣行の是非などの重要問題があるが、これらについては、司法制度改革の行方に注目しつつ、引き続き検討していきたい。