

## 第 18 回ディベート甲子園高校の部論題解説

### 「日本は首相公選制を導入すべきである。是か非か」

・ここでいう首相公選制とは、「首相公選制を考える懇談会」報告書（平成14年8月7日）の「I 国民が首相指名選挙を直接行う案」とする。」

論題検討委員会 藤堂史彰

#### 1. 始めに

今年の論題は首相公選制です。日本国の行政トップである内閣総理大臣を国民から直接的に選ぶべきであるというトピックは長く、社会で議論されてきましたが、ディベート甲子園で取り扱うのは第1回大会から17年ぶり2回目になります。当時の状況と比べても、2002年には「内閣総理大臣と国民との関係の在り方について国民的な議論を提起するため」に、小泉純一郎首相の私的諮問機関 首相公選制を考える懇談会 から報告書が出て、最近では橋本徹大阪市長が共同代表を務める日本維新の会が2012年衆議院議員選挙のマニフェストである「維新八策」で基本方針として掲げたりと話題になっています。また、実際の政治状況も、長期政権となった小泉政権から、ねじれ国会、2009年の民主党への政権交代、そしてまた自民党へ政権交代とめまぐるしく情勢が動いており、特に首相は2006年からほぼ1年1人のペースで、7人も交代しました。

近い将来有権者となる高校生の皆様にとって、日本国の行政トップである首相を選ぶプロセスのあり方について考えることは、政治の重要性をあらためて学ぶという意味でも、とても大切なことだといえます。

#### 2. 今の首相はどうやって選ばれて

##### いるのか？ 首相公選制とは？

###### ①現状の議院内閣制度の仕組み

まず、日本の首相がどう選ばれているか制度を確認してみましょう。

日本国憲法第67条1項には、「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。」とあり、首相になるためには、

国会議員である必要があり、かつ国会議員から過半数の支持を得て指名、選出されなければなりません（首相指名選挙、あるいは首班指名選挙と呼ばれます）。

衆議院と参議院で首相の指名が異なった場合には、両院協議会を経て、最終的には衆議院の指名が優越します。

通常、首班指名では、国会議員は自分が所属する政党の代表の氏名、あるいは連立合意がある場合、合意した候補の氏名を記入して投票を行います。参議院よりも衆議院の指名が優越することから、実質的には衆議院議員の過半数から支持を得ればよいということになります。別の言い方をすれば、与党内での支持さえ集めればよいと言えるかもしれません。

こうして国会で選ばれた首相は行政権のトップになるわけですが、立法権の最高機関である国会とどのような関係になるのか確認してみましよう。

基本的に議院内閣制においては、「議会在内閣に対して連帯責任を負い、その存立を議院に依存すること」が議院内閣制の条件になります。ですから、衆議院は内閣不信任決議案を審議することができ、過半数の賛成票が集まれば、内閣は衆議院を解散しない限り総辞職しなければなりません。一方で、2005年の郵政解散のように内閣は不信任決議案が無い場合にも、衆議院を解散することが実質的に可能となっていますが、首相が衆議院から選ばれている現状では実質的に内閣も総辞職することになり、内閣の存立が議院にほぼ完全にゆだねられていることになっています。

そして、内閣（行政権）は法案や予算を提出することができ、国会（立法権）がそれを審議し、成否を決定することになります。

内閣と衆議院がお互いに連帯的な責任を持ちつつ、立法と行政が行われるのが現状の制

度です。

では、首相公選制の導入（今回は「首相公選制を考える懇談会」報告書（平成14年8月7日）の「I 国民が首相指名選挙を直接行う

案」です。以下、案Iとします。）によって具体的にどう変わるかを次の表を見て確認していきましょう。

表「首相公選制案Iの導入前後での変化」（解説の最後に参照した案Iの条文を含めてすべての条文が載っています）

ポイント	現状（議院内閣制）	プラン後（首相公選制案1）
首相を選出する人	国会議員	20歳以上の国民
立候補条件	国会議員であること	20歳以上の国民で、一定数の国会議員から推薦された人
首相選出の手続き	首相指名選挙において、両院で国会議員が投票。両院で過半数の支持を得た候補が当選。食い違った場合は、両院協議会を経て、それでも決まらなかったら、衆議院の議決が優先。	首相と副首相候補が一对となって選挙戦を展開して、国民が投票。選挙で、過半数の票を獲得できた候補がいなかった場合は、上位の2候補間で決選投票。
選挙方法	各国会議員が投票する	国民が投票する
任期	最大で次回の衆議院議員総選挙まで	4年（固定）
不信任の有無	有り	変化なし
不信任案の手続き	出席した衆議院議員の過半数の賛成により可決される	衆議院議員の2/3の賛成により可決される
議会の不信任決議案によらない解散権の行使	可能	不可能
行政権の帰属	内閣	首相
国务大臣の資格	文民であること。過半数以上が国会議員であること。	20歳以上の国民。ただし、国会議員でないこと。
予算提出権	内閣が有する	首相が有する
法案提出権	内閣及び国会が有する	首相及び国会が有する
国会審議への出席	可能	変化なし
任期中に首相が辞任した際の、次期首相の選出手続き	首相指名選挙を国会で行う。	副首相が昇格する。任期は前任者の残任期間。
最高裁判所裁判官の任命	内閣が任命。長官は内閣の指名に基づき天皇が任命する	首相が長官を含めて裁判官を任命するが、衆参両院で過半数以上の議員からの承認を得る必要がある

## ②首相公選制において、どのような制度を議論するのか

一言で制度の変化を表現すると、現状は「**国会議員が首相を選ぶ**」制度ですが、論題採択後のプラン後の世界は「**国民が直接首相を選挙で選ぶ**」制度になるということです。

ですから、現状では首相は衆議院議員選挙で勝つことなく、首相になることができます。例えば、過去の森政権や菅政権は衆議院議員選挙を経ることなく、政権をとりました。

しかし、首相公選制が導入されると、このように選挙を経ることなく、首相になることができなくなり、必ず選挙での信任を経ることになります。

### A. なぜこの付帯文なのか

首相公選制は古くから議論されてきており、そのモデルに関しても、さまざまな形ものが提案されてきていますが、今回の論題では、制度導入によってより大きな変化が生まれる「**首相を国民の中から直接選挙で選ぶ制度**」について議論していただくことになります。

また、「首相を直接選挙で国民の中から選ぶ制度」といっても、現実ではアメリカの大統領制に近い厳格な三権分立を実現したことから、日本の地方自治の場で実現しているようなリコール制度を認め、国民の参加度を高めたものまで様々なものが考えられています。しかし、今回の論題では、付帯事項で、「ここでいう首相公選制とは、「首相公選制を考える懇談会」報告書（平成14年8月7日）の「I 国民が首相指名選挙を直接行う案」とする。」と定め、選手の皆様には首相を直接選挙で国民から選ぶ制度案の中でも、この案に限って議論をしていただくことになります。

自由な議論に任せてよりよい制度について考察を深めていただく事も検討いたしました。それでも付帯事項で議論して頂く制度を大きく絞り込んだのは、「首相公選制」を導入する際に、制度設計として考慮しなくてはならない範囲が、内閣の権限から内閣と国会の関係にまで及び膨大なものになることから、

選手の皆様の準備の大きな負担になり、議論の内容が首相公選制とは関係のない細かな制度設計にまで拡散してしまう可能性が大にあることから、皆様に首相公選制の本質に集中して議論できるようにしたものです。そこで、現在までに提唱されている案の中でも最も包括的に首相公選制の案を提案していると考えられるこの案Iを具体的に付帯事項で定めることになりました。

### B. 付帯文を含めて、どう変わるのか

ここから、表と条文をベースに、主な制度の変化に絞って解説していきましょう（※条文は解説末を参照）。

#### 国民による直接選挙の実施

この案は、まず案Iの条文**1のア**にあるように、アメリカの大統領選挙が大統領・副大統領候補を掲げて争われているように、一対の首相・副首相を国民の直接選挙で選びます。そして、**3のア**にあるように首相は国民に対して行政の責任を直接負うことになります。

#### 立候補条件

首相選挙の立候補に際しては、**1のウ**で一定数の国会議員の推薦数が条件となりますが、何人の推薦が必要かは明示されていないので、必要に応じて試合で追加のプランとして説明してください。

#### 決選投票

**1のオ**では、フランスの大統領選挙のように最初の投票でどのグループも過半数の票を獲得できなかった場合、上位2つのグループで決選投票を定めています。

#### 首相・衆議院の任期

任期も大きく変わります。現状では、最大でも選ばれてから次の衆議院議員選挙まで（実際には、党首選挙でも変わることが多いので、もっと短い）ですが、**2のア**ではプラン後は内閣不信任案が可決しない限り必ず4年の任期が保証されることになります。

#### 不信任決議案・解散権行使の条件

さらに、**2のア**で「首相の選挙と衆議院議員選挙を同時に行うこと」、**3のオ**で「首相の不信任案決議案が可決されたときには、必ず衆議院も解散となる」ことから、衆

議院議員選挙と首相選挙は常に同時に行われることがわかります。

また、2005年の郵政解散のような首相の裁量で自由に衆議院を解散（7条解散）するといったことはできなくなり、衆議院を解散する機会が狭まることとなります。

もしプラン導入後、「首相が解散権を自由に行使できる」と仮定すると、首相が在任のまま解散できることになり、2のA後段「首相の選挙と衆議院議員選挙を同時に行うこと」規定を満たせないためです。

また、仮に2のA後段に従い衆議院の解散と首相の選挙を同時に行うと、首相が実質的に解散権の行使によって自由に任期を変更できてしまうこととなり、2のA前段「4年の任期固定」の趣旨に大きく差し障るためです。

よって、2のA前段・後段が同時に成立する限り、不信任手続きによらない衆議院の解散（7条解散）は、案Iの下では、許容されないと考えられるからです。

#### 首相・閣僚の不信任手続き

不信任案の議決手続きは現状より厳しくなります。現状では、内閣不信任決議案は衆議院の過半数で可決されるのに対して、**3のオ**では衆議院の3分の2以上の多数決で可決されることとなります。ただし、**3のイ**では、衆議院は閣僚に対しては個別に不信任決議案を打てるようになり、可決されれば閣僚を個別に大臣の職から解くことができます。

#### 内閣の構成員

内閣の構成員に関しては、過半数を国会議員としなくてはならない現状と異なり、**3のウ**で国会議員と首相、副首相、大臣、副大臣、政務官等の兼職が禁止されるため、内閣の構成員も大幅に異なってくるでしょう。

以上をまとめると、この案での首相公選制は国民に直接の責任を負い、衆議院に対しても緊張関係がある制度になることがわかります。

ここで、ディベートで実際に議論する際の注意点を2つ挙げさせていただきます。

1つ目に、「首相公選制を考える懇談会」報告書では、p.5で「衆議院と参議院を廃止

し新たな一院制国会を創設することも検討に値する」と示唆していますが、この案ではあくまでも参議院を残すことが前提として作られており、論題外となりますので、ご注意ください。

2つ目に、皆様が試合でこれらの条件を使いプラン導入後を分析する際には、具体的にどの条項が根拠となって、制度が変わるのかを述べていただくと、ジャッジにより伝わりやすくなると思われます。

### 3. どのような議論ができるか？

首相公選制に関しては、さまざまな観点から導入の是非が議論されてきていますが、ここでは、主なものに絞って解説したいと思います。

#### 考えられるメリット案①「首相の民主的正統性の強化」

導入を推進する根拠のひとつとしては、首相の民主的正統性の観点からの指摘です。

現在の国会が首相を選ぶ間接的な制度では、与党内での党首選挙が事実上の首相選挙になりますが、その党首を選ぶプロセスが派閥同士の利害や政治状況によって、不透明かつ国民の意思とはかけ離れたところで行われてきたために、国民の政治への不満を増加させ政治への信頼を失わせてきた、というものです。

例えば、菅元首相は衆議院議員選挙を経て選ばれていませんし、参議院議員選挙で敗北した後も、首相の座にとどまっていました。

さらに、首相の選出基盤が与党内での政治力学によっているため、首相が国会へと通す政策は与党側からの介入（事前審査など）を経なければならず、政策の決定プロセスや政策の責任所在を曖昧にさせて、有権者の透明性を求める流れに逆向しているという指摘もあります。

このような考えに対して、否定側からは、すでに二大政党制に近い政治体制の下で、二大政党が衆議院議員選挙で党首を首相候補として掲げて戦っていることから実質的に国民

は首相を直接選ぶことができている、といった指摘が可能でしょう。

### 考えられるメリット案②「首相及び内閣の指導力の強化」

2つ目に多く指摘されてきたのは、首相の指導力と内閣機能の弱さに関してです。

首相を選ぶプロセスが、衆議院議員選挙に加えて、党首選挙にもあることから、首相の任期が短くなりやすくなり、首相が指導力を発揮できなくなっていること、首相の選出基盤が国民による選挙だけでなく与党内にも依存していることにより、国民が望み首相が実行したいと掲げた政策が与党内の政治力学により、反故にされてしまうといったことが原因だと指摘されています。特に、このような首相及び内閣全体の力の弱さが90年代以降の日本のドラスティックな改革を妨げ、政治経済の停滞を招いてきたという議論もあります。

否定側はこれに対する反論として、90年代から2000年代前半にかけての行政改革によって内閣の機能が強化され、過去に比べて首相がやりたい政策を自由に推し進められる環境が整いつつあることや、国民的な支持を得た首相は与党内の抵抗があったにもかかわらず、掲げた政策を実現できた事例を指摘できるでしょう。

次に否定側の議論を見てみましょう。

### 考えられるデメリット案①「政治停滞の増加」

否定側として、まず可能な議論は政治的な停滞がさらに増えるということでしょう。

すでにねじれ国会による政治停滞が指摘されていますが、現状の制度では、首相の指名が衆議院の指名によっているため、衆議院の多数党と首相の政党は一致するのに対して、プラン後はこのような一致も確保されず内閣・衆議院・参議院での政党が食い違う状況が生じます。

例えば、イスラエルでは1992年に首相公選制を導入しましたが、小党乱立の結果、首相の交渉力・指導力が低下し、政治が機能不全

に陥り、結局2002年にクネセト（国会）で廃止されたという経緯があります。

また、議会に政治的基盤を持たない人物が首相になりうることによっても、深刻な政治停滞が起きうる可能性があります。

さらに現状では、衆議院議員選挙が行われた後に、国会議員が首相を選ぶため、首相の所属政党と衆議院の与党は必ず一致します。しかし、プラン後では国民は衆議院議員選挙と首相選挙に同時に投票するため、一定数の国民が所属政党の違う首相候補と衆議院の候補にそれぞれ投票した場合（分割投票と呼びます）、首相の所属政党と衆議院の与党が食い違い、現状よりも深刻な政治停滞を引き起こす可能性があります。

また、プラン後では首相の政党と議会の与党が違うという状況が起きるとしたら、政治に対しての責任が議会と首相に分散することになるため与党の政治責任が不明確化し、国民が自分に合った政党・首相候補に投票できなくなるかもしれません。

肯定側は反論として、このような政治停滞は、選挙制度の改善や議会運営の工夫・議会の与党との折衝を多くすることで影響を小さくすることができるといった指摘ができるでしょう。

### 考えられるデメリット案②「衆愚政治が起きる」

2つ目に、衆愚政治に陥りやすい点について論じることができるでしょう。

否定側は、首相が人気投票で選ばれることにより、本来は首相の器ではない人物がなりやすくなってしまふことがあげられるでしょう。現状でも首相の器ではないような人物が首相についているという指摘もできますが、特に、首相公選制では一度首相になったら4年の任期が保証されているわけですから、首相の器でない人物が首相になれば、その被害はさらに大きくなる可能性があります。

また、首相候補が国民に迎合するために、単なる人気取りのための政策や短期的な財政政策を掲げてしまい、結果として本当に国民

に必要な政策は導入されにくくなる可能性もあります。首相公選制は衆愚政治となる可能性があります。

肯定側は反論として、現状との違いが少ないことを指摘しつつ、そういった大衆に迎合する候補は選挙で落とされる可能性が高い、といったことを論じることができるでしょう。

他にも、肯定側否定側様々な議論・反論が考えられます。選手の皆様には、是非とも首相を間接ではなく、直接公選で選ぶことの違いを考えつつ、様々な議論を考えていただきたいと思います。

#### 4. 論じる際に気を付けること

選手の皆様に、論じる際に気を付けていただきたいこととして、以下の3点をあげさせていただきます。

##### ① 制度を導入して何が本当に変わるのか

首相公選制を論じる際に、気を付けていただきたいのは、「制度のどの部分が変わるから、実際の政治がどう変わるのか」というところに常に目を向けていただきたいという事です。たとえば、肯定側では「首相が国民から直接選ばれることにより、民意が反映される」といった議論が出されるかもしれませんが、これだけでは、国会議員を国民が直接選んでいる以上、その国会議員が首相を選ぶことが民意に反するとは直ちに言えませんし、民意に反すると具体的に何が問題になるのかという指摘をされることもあります。ですから、議論を作る際には、首相を間接的に選ぶ事によってどのように民意が反映されていないのか、政治が民意に反するとどのような被害があるのか、プランによって直接選ぶことによってどのように民意が反映されるのかまできちんと論じる必要があります。基本的なことですが、論題を通して常に意識して頂きたいことです。

##### ② 制度の設計理念の思想と、具体的な論証とのバランス

① で述べたように、制度が導入されて何が本当に変化するのか、ということを実証することは大切なことですが、かといって、議論を事例分析や制度予測で固めれば良いというわけでもありません。

政治を論じる際には、政治制度の理念的な変化と具体的な制度の変化にバランスに配慮して、論じる必要があります。

なぜなら、細かな事例・制度の予測中心の議論では、一般性に欠ける可能性を大きく含み、論題を導入するもしくは現状を維持するための大義がなく、説得力に欠ける面が出てしまうからです。

同様に、抽象的な制度理念の話ばかりでは、「では実際の政治はどう変わるの?」といった疑問が生じ、説得力に欠ける面が出てしまうからです。

例えば首相公選制の議論では、肯定側は「今の日本にはドラスティックな改革が必要であり、トップダウン方式による政治の方が良い」といった議論を論じることができますが、では、首相公選制の改革が本当にトップダウン方式につながるのかまできちんと論じる必要がありますし、否定側もまた、真っ向から向かう際にはトップダウン方式に対抗する設計理念を打ち出し、首相公選制がトップダウン方式の改革には大きくつながらないという事を、具体的な海外や地方政治の事例や制度の変化の予測などから論じる必要があります。

##### ③ 資料の範囲・他の政治制度を参考にする際の注意

最後に気を付けていただきたいのは、資料の探し方です。政治学の世界では、首相公選制に関して直接論じている文献や論文はあまり多くはありません。しかし、内閣機能の強化や大統領制と議院内閣制の民主的な正当性やパフォーマンス比較、日本の過去の首相の事例分析、諸外国との比較研究、地方議会の事例分析に関しては多くの文献や論文が出ており、首相公選制についてきちんと論証する際には、首相公選制だけについて論じた文献

だけでなく、これらの文献についてもリサーチする必要があります。

このような関連分野の文献から役に立ちそうなものを探す際には、首相公選の基本的な文献の参考文献や注釈からたどって、探していくことが有効なリサーチ方法となります。

ただし、このような関連文献から資料を探す際には、その文献で論じられていることが、付帯文で示した条件と本当に当てはまるのか、常に意識してください。

例えば、首相公選制の議論でよく引き合いに出されるアメリカでは、大統領は議会の解散権もありませんし、議会へ法案を提出することもできません。また、議会は大統領を弾劾により罷免させることができますが、日本以上のハードルがあり、歴史上大統領が議会によって罷免されたことはありません。

このような、違いを念頭に起きつつ、それを反論として準備することができますし、いくつかの点で違っていても、共通する部分を探して、自分たちの議論の立証に使うことができる可能性もあります。地方議会の例を使う際も同様です。ですから、選手の皆様には参考となる各国制度や地方自治制度との違いや、その違いがプランと比べてどのような影響を及ぼすかについて、論じる際には、気をつけていただく必要があります。

最後になりますが、選手の皆様におかれましては様々な角度から議論の検討を進めて、日本の政治制度、日本の政治社会のあるべき姿に関して考察を深められますことを期待いたします。

## 主要参考文献

### 首相公選制に関する文献・論文

- ・大石真；久保文明；佐々木毅；山口二郎『首相公選を考える：その可能性と問題点』中公新書、2002年
- ・弘文堂編集部『いま、「首相公選」を考える』弘文堂、2001年
- ・岡田大助「首相公選論における主権論的展開」「ソシオサイエンス」15、16-31、2009年

- ・岡田大助「内閣機能の強化としての首相公選論」「社会学論集」(16)、251-266、2010年

- ・岡田大助「リーダーシップ発揮のための首相公選論」「ソシオサイエンス」17、127-142、2011年

- ・西垣準子「我が国統治機構の再考察」「平和研究レポート」321J 2006年

### 政治学の文献・近年の関連文献

- ・飯尾潤『日本の統治構造—官僚内閣制から議院内閣制へ』中公新書、2007年

- ・竹中治堅「首相支配-日本政治の変貌」中公新書、2006年

- ・待鳥聡史「首相政治の制度分析」千倉書房 2012年

- ・久米 郁男, 川出 良枝, 古城 佳子, 田中 愛治, 真淵 勝「政治学 補訂版」有斐閣 2011年

- ・矢部明弘「シリーズ憲法の論点③ 国会と内閣の関係」国立国会図書館 2004年

※参考

首相公選制を考える懇談会で示されている「Ⅰ 国民が首相指名選挙を直接行う案」を逐条で示すと次のようになります。主な変化に関して、太字で示しました。

1 首相・副首相の選出方法

**ア 国民が首相・副首相を直接選挙によって指名する。この場合、首相は天皇が任命し、副首相は首相が任命して天皇が認証する。**

**イ 首相・副首相は一对となって立候補し、国民はこの一对に対して投票する。**

**ウ この立候補に際しては、一定数の国会議員の推薦を条件とする。**

**エ 首相・副首相の選挙運動期間は数か月とし、その数か月前に推薦を行う。**

**オ 最初の投票において過半数の得票を得た候補者グループが存在しない場合、数週間後に上位2グループによる決選投票を行う。**

2 首相・副首相の任期等

**ア 任期は4年とし、3選を禁止する。衆議院議員総選挙を同時に行うものとする。**

**イ 首相が欠けたときは副首相が昇格する。この任期は前任者の残任期間とする。**

**ウ 副首相が欠けたときは首相が指名するが、衆議院議員の過半数の承認を得るものとする。**

3 首相の権限及び国会・裁判所との関係

**ア 行政権は首相に属するものとし、首相は国民に対し直接責任を負う。**

**イ 首相は、大臣、副大臣、政務官等を任命することができ、行政各部について広範な人事権を持つ。閣僚は、衆議院がその3分の2以上の多数決で不信任とした場合は、その職を解かれるものとする。**

**ウ 首相、副首相、大臣、副大臣、政務官等と国会議員との兼職は禁止する。**

**エ 首相は、法案提出権及び予算案提出権を持つ。また、首相は、国会での審議に出席することができる。**

**オ 衆議院は、3分の2以上の多数決で首相に対する不信任を議決できる。この場合、首相・副首相の再選挙を行う。また、衆議院も同時に解散となる。**

**カ 首相は、最高裁判所長官を指名し、最高裁判所の他の裁判官を任命するが、その際、参議院の過半数の承認を得るものとする。**

4 首相・副首相の弾劾など

**ア 衆議院は、憲法上・法律上の重大な違反又は反逆、収賄等の重大な犯罪を事由に、その3分の2以上の多数決により首相の弾劾訴追を決議することができる。副首相についても、同様とする。**

**イ 前項の弾劾訴追決議を受けて設置される弾劾裁判所は、同数の衆議院議員、参議院議員、最高裁判所裁判官から構成され、最高裁判所長官が裁判長を務める。総員の3分の2の賛成によって有罪と判断された場合、その首相又は副首相は失職するものとする。**

・「首相公選制を考える懇談会」報告書

「首相公選制を考える懇談会」首相官邸、2002年

URL

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kousen/kettei/020807houkoku.html>