

平成23年4月〇〇日

第1回新入生歓迎SPD

政治経済学部政治学科2年 星野浩樹

首相公選制

目次

0. はじめに
1. 首相公選制とは
2. 日本における首相の選出
3. 諸外国における首相の選出
4. 日本における首相公選制
5. イスラエルの首相公選制
6. 首相公選制導入の利害
7. 論点
8. 参考文献

0. はじめに

国家元首、と呼ぶべき存在が日本にはない。しかし行政におけるトップは存在する。それが内閣の長たる総理大臣である。今日の日本においては、知事や市長といった地方自治体の首長は住民による投票で選出される。そのため地方政治においては住民の意思が行政に反映されやすいと言うこともできよう。しかし行政の長たる内閣総理大臣を選ぶ権限は我々国民にはない。だがそれを実現させる手法はある。それが首相公選制である。

本レジュメにおいては首相公選制の定義から入り、それを取り巻く概況をイスラエルの例を交えつつお話する。最後に利害について記したのでそれを用いて首相公選制導入の是非について議論していただきたい。

1. 首相公選制とは

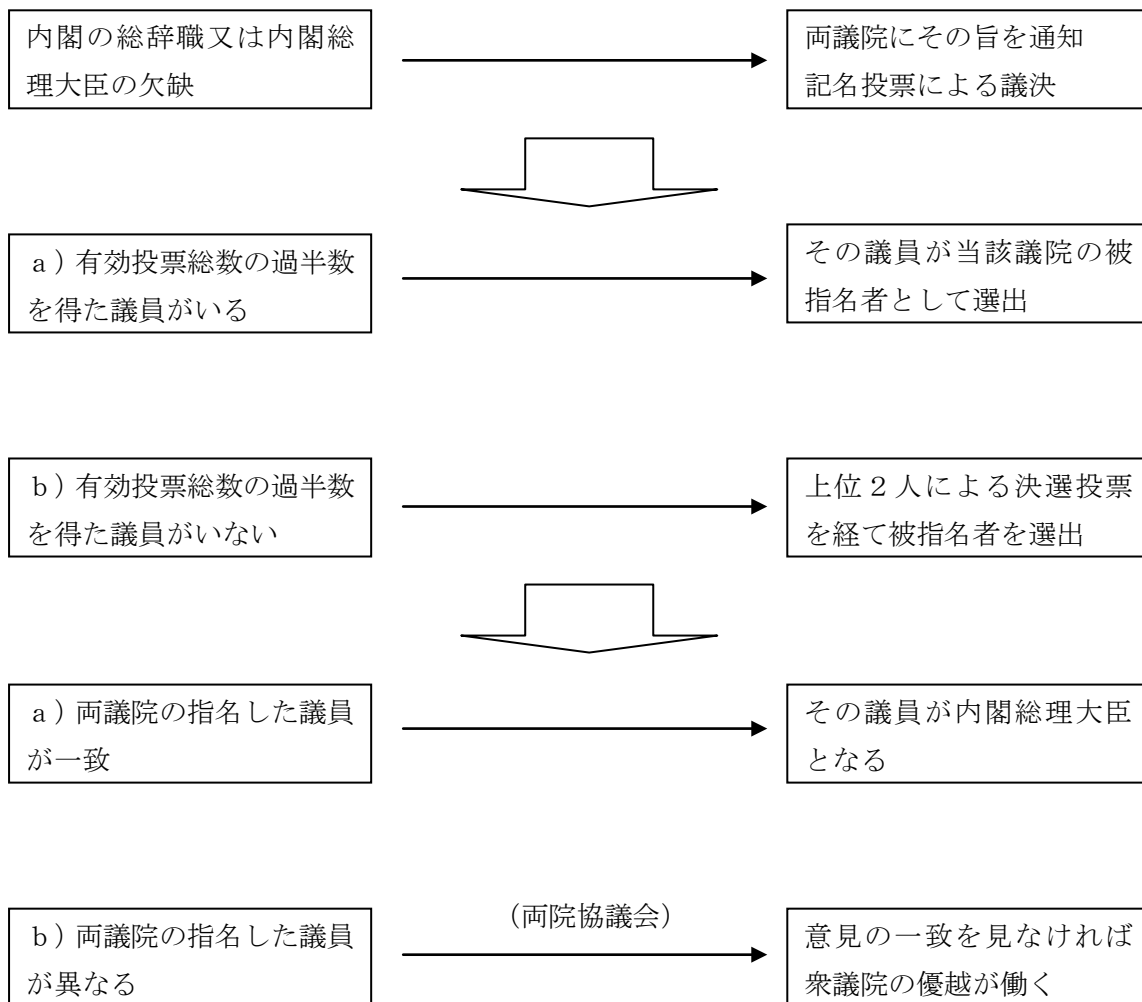
首相公選制とは何なのか。読んで字のごとく首相を国民の意思によって直接的に選出する（公選）制度のことである。1992年から2001年にかけてイスラエルが導入していた例を除き、現在実施している国家はない。直接選挙とは有権者の行った投票行動が結果に直接反映される選挙のこと。これに対して間接選挙とは選挙人を介するなどして意思表示を行う選挙を指す。

2. 日本における首相の選出

日本国憲法第67条1項を引用する。

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。この指名は、他のすべての案件に先だつて、これを行ふ

日本においては内閣総理大臣指名選挙（首相班名選挙、首相指名選挙とも）が両議院で行われる。手順は以下の通り。



※決選選出者が得票同数などにより決まらなかった場合はくじ引きで決める

※衆議院の議決後10日以内に参議院が議決しなければ衆議院の議決が国会の議決となる

※このほか与党の代表や幹事長選挙で変わる場合もある

3. 諸外国における首相の選出

主要先進国の事例を見ていきたい。

アメリカ

- ・有権者は大統領候補者に直接投票する
 - ・候補者は投票数の多かった州の選挙人を全て獲得できる（勝者総取り方式）
 - ・有権者による一般投票ののち各州で選挙人が集会し「選挙人投票」行われる
- ※州によって有権者の人数が異なるため、一般得票の数で上回っても負けることがある
- ※選挙人は、選ばれる前に約束した候補者に票を入れる義務はない（州規模では義務づけている例もある）

イギリス

- ・総選挙で過半数を獲得した下院議員の政党の党首が国王によって任命される
- ・首相指名選挙はない

※明文化された憲法がないため、当然選挙に関する規定もない

ドイツ（首相）

- ・連邦大統領の推薦に基づき、下院の議員の中から過半数の賛成によって選出
- ・連邦議会で採用されている小選挙区比例代表並立制の下では1つの政党が過半数を占めることは難しいため、選出前に政党間で政策協議が行われる

※内閣不信任は連邦議会における過半数の賛成によって代替りの首相が指名された場合のみ成立する（ナチスに権力を握られた反省から）

ドイツ（大統領）

- ・連邦議会の選挙権を有する40歳以上のドイツ国民全てに被選挙権がある
- ・連邦議会における第1次投票及び第2次投票で過半数の得票を要する

※どの候補者も過半数を得られなかった場合は、第3次投票で最多票を得た候補者を選出

中国（国家主席）

- ・毎年3月に開かれる全国人民代表大会によって選出される
- ・候補者は全国人民代表大会の主席団が指名する

※実質的に人選は中国共産党中央委員会によって行われている

※国家主席が任期中に欠けた場合は副主席がその地位を引き継ぐ

4. 日本における首相公選制

関連語句

民主主義

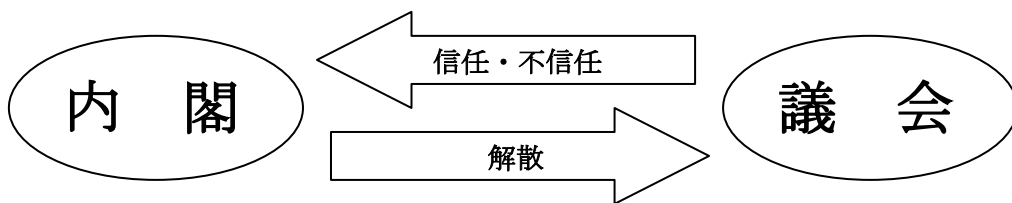
→集団の意思決定を集団の構成員全員による合意で行う思想・体制。民主主義が導入されている程度を表す「民主主義指数」において日本は世界23位となっている。

三権分立

→国家権力を立法、司法、行政とに分け、互いに監視し合い抑制均衡を保つことで、権力の集中を避け、政治的自由を保障する機構。

議院内閣制

→18世紀に英国で誕生。行政権を有する内閣が立法権を有する議会の信任によって成り立つ政治体制。内閣は連帯責任による議会の解散権を持つ。



※政党政治になるので「全国民」の視点が欠けやすい

※立法府に属する議員が行政において大臣を勤めるので権力分立を無視しがち

内閣総理大臣

→行政権を持つ内閣の首長。文民でなければならない。国会議員の中から国会の議決で指名され、天皇によって任命される。定年は存在しない。

※「文民」とは軍隊において職業上の地位を持たない者のこと

内閣不信任決議

→一会期中に一度しか提出できない。衆議院にのみ与えられた権限。これが可決された場合、内閣は総辞職するか衆議院を解散するかの判断を10日以内に行わなければならない。

天皇

→「日本国の象徴であり日本国民統合の象徴」（日本国憲法）。行政に関する権能は一切持たず、衆議院の解散、外交上の儀礼などの形式的行為（国事行為）を行うにとどまることから国家元首とは呼び難い。

大統領制

→国民の直接選挙によって国家元首（大統領）を選出する政治体制。議会とは独立して統治者を選出するため厳格な三権分立体制となる。大統領の議会に対する独立性が強い。

※議院内閣制を採用しつつ象徴として大統領を置くことを「名誉職型大統領制」と呼ぶ

※大統領と首相を併置して権力を拮抗させるものは「半大統領制」と呼ぶ

大統領

→民主・共和制をとる国家において選出される国家元首。国民によって選出されない国家元首は総統と呼ぶことが多い（中国など）

議論

- ・ 1961年に中曽根康弘が直接投票による首相公選制を提唱
- ・ 2001年に小泉純一郎が「首相公選制を考える懇談会」を結成

同会議においては

- 1 首相と副首相をセットで国民が直接選出する案
- 2 憲法に政党条項を導入し各政党が首相候補を明示して選挙を行う案
- 3 政党内での党首選出手続きを国民一般に開かれたものにする案

この3つが提案されている。

・「首相公選制度についてどのように考えるか」というアンケートに対しては、直ちに実施に向けて検討を進めるべき→41.6%

基本的には導入すべきだが、議論を深めることが必要→42.2%

と、肯定するものが全体の8割を占めている

中曽根康弘の首相公選論

「戦後の政治の癌を除く方法は、国会と政府、議員と大臣との直接の結びつきを切断し、

1 三権分立を明確にし、『国会は立法府として法律を作り、政府を監督』し、『政府は執行府として法律、条約、予算を執行』し、『裁判所は司法機関として法律を解釈』することに専念する。

2 首相、副首相は、国民投票で国民が直接選挙し、それを天皇が任命し、大臣は首相が全国民の中から適任者を選んで首相の幕僚である行政長官とし、首相、副首相は人気を例えば4年と安定し、その間、議院の首相不信任制は否定する。

3 国会議員の中でも適任者は、大臣に任命することができる。そのときは、議員を辞職する。」

本論における「癌」とは以下の3つに要約される

- 1 政党も国家も、派閥本位で動かされるような様相を呈している。
- 2 内閣改造の常態化によって、施策の継続性が失われるようになる。
- 3 与野党間の対立、政争が著しい。

→首相の選出は政党内の派閥に依存しており、民意から遮断されている。

→三権の区分が曖昧であるため、政治意識の希薄化を招いている。

憲法調査会による反対論（昭和37年11月30日）

以下の13の項目がある。議院内閣制を推すというよりは、大統領制（首相公選）の欠点を説くことが中心となっている。

- 1 日本にはアメリカ的な大統領制可能にする条件が欠けている。
- 2 議院内閣制と大統領制の長短について十分に議論すべきである。
- 3 民主政治は段階を踏んで発達するものであるから、現段階で議院内閣制の欠点のみを理由として大統領制とすべきではない。
- 4 首相公選制は日本の政治に権威をもたらさず、国民統合の役にも立たない
- 5 首相公選制は天皇制に矛盾する
- 6 政治の弊害は議院内閣制ではなく政党・選挙制度などにあるのでこちらを改める必要がある。
- 7 執行権の安定は必要だが、大統領制の持つ危険を警戒しなければならない。
- 8 民主政治成功の鍵は政党政治の発達にあるが、首相公選制は政党政治の発達に寄与しない。
- 9 不適格者の選出、独裁化などの危険がある。
- 10 行政部と立法部の間に対立が起きた際の解決策に欠けている。
- 11 首相公選制をとっても派閥の弊害の解消や政治的安定性の確保に役立たない。
- 12 候補者の選定手続きに問題がある。
- 13 時期尚早である。

関連する日本国憲法

・第15条1項

公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である

→国民全てが「公務員を選定し、及びこれを罷免」できるように求めたものではなく、主権者たる国民の意思に依存するようにその手続きが定められなくてはならない。

- ・第67条1項

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。この指名は、他のすべての案件に先だつて、これを行ふ

→首相選出において、国民が直接的に意思表示をできないことを示している。

5. イスラエルの首相公選制

冒頭に記した通りイスラエルでは1992年から2001年にかけて首相公選制を導入していた。同国の政治体制なども踏まえつつ、議論材料としてその概要を記す。

国情

- ・総人口620万人
- ・移民国家
- ・議会制民主主義・比例代表制を採用

→大統領（儀礼職）が組閣担当者を指名し、被指名者が閣僚名簿を提出。クネセト（議会）で承認を得たのち大統領が首相任命。クネセトの解散権はない。

- ・全国一区であるため多党が乱立しやすく、安定的な政治形態を持ってない
- ・明文の憲法がない

目的・内容

- ・首相の指導力の確保・二大政党制の実現

→少数派を排して高い指導力を発揮

- ・首相選出を直接・平等・秘密公選に変更
- ・有効投票数の過半数獲得で当選
- ・首相選挙はクネセト選挙と同時施行

・クネセトは絶対過半数の賛成により首相（内閣）不信任が可能だが、クネセト自体の解散にも繋がる

・首相は行政の適正有効な運営に支障があると判断すれば、大統領の承認を得てクネセトを解散できる

廃止

- ・新制度では首相候補への1票とクネセト候補者リストへの1票との合計2票を持たせた
- 有権者の各二票の連動が想定された（ストレート・チケット型投票行動）
- しかし有権者は首相とクネセトとを切り離し、票を分割することで効用を得ようとした（スプリクト・チケット型投票行動）

→首相選挙では国益に関わる判断を、クネセト選挙では有権者各々の個別利害を優先

→多様な政党・会派に票が分散し、小党乱立に拍車がかかる

→首相の指導力は弱体化

・2001年3月に廃止。しかし

1 首相に付与されたクネセトの解散権

2 クネセトの首相不信任可決に必要とされる絶対過半数の要件

3 大統領の組閣指名者（首相候補者）が組閣に失敗すれば解散・総選挙

など、一部の要件は残したまま旧制度へと回帰することになった。

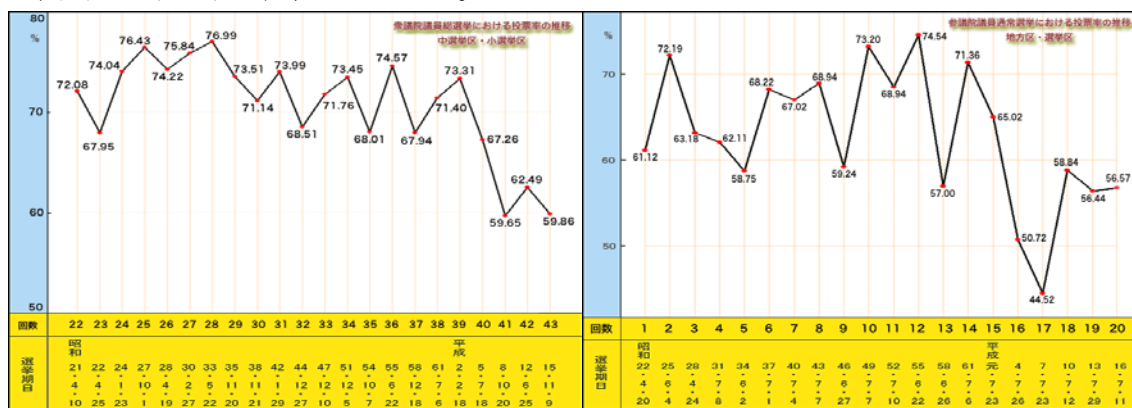
6. 首相公選制導入の利害

長所

- ・国民が直接選べることによって、選挙結果に対し国民が責任を持てる
- ・政治への参加意識が高まる
- ・首相が政争の影響を受けずに権限を行使できる
- ・長期的に選挙区の利害にとらわれない日本としての国家戦略を実行できる
- ・三権分立が明確化する
- ・首相選出前に政策・政治姿勢がはっきりする
- ・首相の任期が一定期間担保される

短所

- ・人気投票になり、首相の資質がない人物が選ばれる可能性がある。
- ・ポピュリズム（大衆迎合主義）になりやすい。
- ・独裁政治につながる危険性がある。
- ・マスコミによってますます国政が左右されやすくなる。
- ・公選された首相の支持政党が国会で過半数をとれない場合、もしくは首相と国会の意思が対立した場合に、政治が行き詰まる。
- ・総与党化現象してしまった場合、国会の空洞化の恐れがある。
- ・国会議員がますます矮小化し、族議員化する。
- ・国会がますます形骸化されていく。



7. 論点

首相公選制導入**推進**派は…

- ・導入によって生じる欠点をいかに克服するか
- ・憲法との抵触をどう処理するか、あるいは現行法内で行うか

首相公選制導入**反対**派は…

- ・導入によって得られるであろう利点をどうやって代替するか
- ・現状の政体（議院内閣制）がいかに優れたものであるか

以上を考えていただきます。

8. 参考文献

『首相公選制を考える』 中公新書

『首相公選論 入門 改訂版』 成文堂新書