

《書評》

加藤一彦『議会政治の憲法学』
(日本評論社、2009年)

只野雅人

1 本書は、著者がここ数年間にわたり公刊してきた議会政治をめぐる論考を集成するとともに、本書のモチーフを明瞭にすべく書き下ろされた、いくつかの章からなっている。本書の構成とその意図については、「はしがき」において著者自身が丁寧に解き明かしているのだからここでは触れないが、中心に据えられているのは、いわゆる「ねじれ国会」——著者の言葉によれば「逆転国会」——を契機に可視化した、「強い参議院」を組み込んだ日本国憲法独特の「議院内閣制」の検討である。日本の議会政治が直面してきた難題に切り込む本格的な考察として、本書は大きな注目に値する。

本書を一読してとりわけ強く印象に残るのは、「プレビシット」——直接民主制あるいは「直接民主政的」な議会政治の運用——に対する著者の懐疑である。本書を貫く問題意識は、実は、「戦後憲法学はプレビシットに無警戒すぎたのではないか」(26頁)という問いかけに凝縮されているように思われる。政治機構をめぐる憲法の枠づけという緩やかなものから裁判所による合憲性統制までを含む、広義の「法」による「政治」の整序という視角が、本書のいわば通奏低音をなしている、とみることもできよう。

2 1993—94年の「政治改革」以降、日本の統治構造は制度面でも、ま

た運用面でも、大きく変容してきた。この間の議会政治の運用を主導してきたのは、議院内閣制の「直接民主政的運用」とでもいうべき理念であり、憲法学の側からその理論的根拠を提供してきたのが、高橋和之の「国民内閣制論」であった。そこでは、世論の二極化を前提に、衆議院議員選挙に首相・内閣と政権構想の選択——「政権選択」——という意味づけを与え、世論の多数が選択した政権が、「政権公約（マニフェスト）」に従って、首相・内閣の主導性の下、「政治」の優位を確立し、「官」を掣肘してゆくという構図が描かれる。ここから帰結されるのが、首相・内閣を中心とした「政治主導」の体制である。2009年の政権交代以降、かかる意味での「政治主導」は一層強まっているように見える。

このような「直接民主政的運用」の可否をめぐるのは、憲法学でも様々な議論が交わされてきた。論争の主軸のひとつは、「多数派支配型」と「合意型」という、政治学者アーレンド・レイプハルトの民主主義の類型論である。前者と適合する「直接民主政的運用」を批判する論者は、そこに多党制を前提とする「合意型」を対置してきた。その重要な論拠となるのが、「合意型」と日本国憲法の政治制度をめぐる規範構造との整合性（高見勝利）である。本書の著者もまた、同様の視点を提示する。「ねじれ」が何より明らかにしたのは、強い規律をもった二大政党制と「強い」参議院を組み込む議院内閣制との不整合という問題であった。「多数派支配型」のモデルであるイギリスには、直接公選の「強い」第二院は存在しない。著者が述べるとおり、「日本の議院内閣制は、日本型としか表現し得ない」（iv頁）ように思われる。「ねじれ」は両院間のみならず、議会政治の運用と政治機構をめぐる憲法の規範的枠組みとの間にも、生じているのである。

では、「日本型議院内閣制」にはどのような意義があるのか。「多数派支配型」を志向する立場からは、憲法改正をも含む参議院の権限縮小論さえ主張されているだけに、「合意型」から「日本型議院内閣制」を理解しようとするれば、この間に正面から答える必要がある。著者が提示する答えは、

参議院の「定点的民意反映機能」(127頁)の重要性である。「定点的民意反映機能」は、多様な民意の反映という、おなじみの第二院の存在理由を言い換えたものではなく、参議院の「反プレシットの要素」(29頁)と不可分のものとして提示されている。参議院は、「多数」による「政権選択」に正統性を求める「政治」の優位に対する、さらにより一般的には、「多数」に依拠した単線的な意思決定に対する、対抗力として、積極的に位置づけられる。かかる参議院の存在を積極的に評価する著者は、「ねじれ」というネガティブな表現をきらい、「逆転国会」という用語法を提唱している。

著者が議院内閣制を論じる際、「均衡理論」の再評価を行う学説の存在に注意を喚起するのも(8頁)、また議員が政党の「時計仕掛けの部品へと劣化してゆく」ことを憂慮するのも(117頁)、単線的な政治的意思形成の手法への懸念ゆえであろう。

3 本書では、「強い」参議院を組み込んだ「日本型議院内閣制」の検討という主題のほかに、選挙権論と投票価値の平等(三章・四章)、自由委任と政党間移動の禁止(五章)、解散権行使の限界と司法統制の可能性(七章・八章)、行政機関の立法への関与(九章)、政治資金規正(一〇章・十一章)など、議会政治を取り巻く、あるいはその基礎にある多様な問題が扱われている。明解な問題点の把握と方向性の提示ゆえに、それぞれ示唆に富む検討である。一見別個に見えるそれぞれのテーマの基底には、「法」による「政治」の整序という共通の視角を見て取ることもできるように思われる。

「郵政解散」に見られるような、プレシットの手法に対する統制の問題が、まさに法と政治の關係に直接関わる主題であることは多言を要しないであろう。投票価値の不均衡問題もまた、政治部門に対する司法権の限界に関わる論点を含んでいる。政治資金規正の問題をめぐっても、筆者は、「政党が本来、政治権力集団であることを踏まえ、権力と資金との関

係性を、第一に透明性の確保、第二に『政治的意思形成への市民の平等な参加権』の保障という二つの論理でその最適性を測るべきだ』（214頁）と述べる。ここでも「政治」を整序すべき「法」のあり方が問われている。

4 民主主義に軸足を置く限り、「多数」の選択に依拠した「政治」の正統性を簡単に否定することはできない。「プレビシット」化は、民主主義の「病理」であると同時に、「生理」でもある。憲法の政治機構をめぐる規範的枠組み、さらにはその中での議会政治の運用を規定し導く諸ルールの双方から、そうした「政治」に向き合おうとする本書は、とりわけ「政治主導」が過剰なほどに強調される今日の日本において、重要な問題提起を行っている。

もっとも、著者のいう「多極型議院内閣制」をめぐるのは、有権者の選挙時の選択とは無関係に議会内の政党の離合集散が政治の行方を左右することにならないか、といった批判も予想されうる。「政党協調型統治」（136頁）をめぐる評価は分かれるであろう。政党が「民意の指標」としての実体を失いつつある中、多極型あるいは合意型が前提とする「多様な民意」をどのように結節し統合してゆくのか、という問題も残るであろう。本書の視角は明瞭であるが、「強い」参議院を組み込んだ「日本型議院内閣制」という複雑な仕組みの制御は容易ではない。本書における明快な方向性の提示をさらに具体化し、「日本型議院内閣制」を機能させる条件を模索する中で、今後こうした問題についてどのような処方箋が提示されてゆくのか、本書の著者と基本的視点の少なからぬ部分を共有する評者のみならず、議会政治に関心を寄せる者すべてにとって、大いに注目されるであろう。