

## 森 喜朗内閣の成立過程再考 ——日本政治の民主化・透明化のために——

鈴木 宜 則  
(2001年10月2日 受理)

Rethinking of the Process of the Birth of the MORI Yoshiro Cabinet:  
For the Democratization and Transparentization of Japanese Politics

SUZUKI Yoshinori

### はじめに

現在の日本の政治は、民主主義にとって危機的な状況にある。小渕恵三前内閣下の憲法上も問題がある諸法律の制定に始まり、国会に性急に提案され、十分な審議もなく成立した、参議院の比例区選挙を非拘束名簿式に変える、公職選挙法の改正や、少年犯罪に厳罰化で対処しようとする、少年法の改正、森首相の立場を弁えない、一連の不適切な言動、中川秀直前官房長官の不祥事による辞任、総選挙における敗北や、森首相の選考、度重なる失政に対して、政権諸党の執行部が、ほとんど責任を取らず、権力の座に留まっている現在にいたるまでの出来事が、これを物語っている。

たとえば、選挙制度の変更は、国会議員の代表の仕方を定めた、憲法に準ずる法律の規定を、その主人である一般国民の意見を反映させる手続——これまで通常行われてきた、選挙制度審議会（従来の委員の構成には、問題があるが）による検討や選挙の争点にすること——抜きに、2000年6月25日の総選挙で議席を大幅に減らした、自民・公明・保守の政権三党が行ったものである。また、少年法の改正は、政治家にも重い責任がある、(少年)犯罪の諸原因を十分に分析することも、子供たちの精神の発達過程の変化——多くの調査・研究が示しているように、それがむしろ遅くなっているように見える——を考慮することもなく、犯罪の責任を主として加害者とその家族に押し付け、本人の更正を軽視するものである。この先に予想されることは、恐らく政治・行政による市民生活の統制の強化と、憲法改正も含む軍事大国化への道であろう<sup>1)</sup>。

一般に民主主義は、諸自由の保障に加え、第1に、集団意志の決定過程にその全構成員が参加す

1) 石川真澄は、「新しいファシズムの影」を見ている（『現在学・入門』30「日本政治——この腐敗と逸脱をどうするか」、『世界』2000年6月号、37頁）。

ることができ、その意志がほぼ正確に反映される法制、第2に、決定が法定——慣行などの不文律も含む——の手續に従って行われることの二つの要件によって成り立つ、政治ないし社会の組織原理である。これらの二要件が満足されていない政治は、程度の差はあれ一部の人々による政治、すなわち民主化が不十分な政治である。その傾向がだれの目にも明らかになり、一連の政治の暴走に拍車をかける切っ掛けになったのが、小渕前首相の急病による入院から森首相の国会指名に至る一連の出来事であった。

この問題については、多くの論評が発表され、論点が全て論じ尽くされたように見えるかもしれない。しかしながら、未だ十分検討されていない、幾つかの重要な問題点が残っているように思われる。そこで、本論文は、その一連の過程に見られる法的、手続的、政治的諸問題について、若干の新しい要素を加えながら、総合的に考察し、諸外国の例を参考にして、首相臨時代理の問題を中心に、その改善策を検討することを目的としている。その過程で、この問題と密接に関連している、国会が「国権の最高機関」であることの意味についても、独自の解釈を提起したい。この事例研究によって、政策以前の日本の政治の基本的な問題点がよりよく明らかにされ、改革の方途を探ることも可能になるものと期待される。

なお、事態をより鮮明にするため、以下の論述では、当時の役職名を用いる。

## I 法的な問題点

首相が発病し、辞意を表明できるような意識の清明な状態になく、いつ回復するか分からない状態に陥った時のことを明定した日本国憲法の条文は、無いように思われる。しかし、それに関連する条文はある。それが70条である。曰く、「内閣総理大臣が欠けたとき、又は衆議院議員総選挙の後に初めて国会の召集があったときは、内閣は、総辞職しなければならない。」と。

首相が「欠けたとき」に当たるのは、次のような場合だと解される<sup>2)</sup>。その通常の場合、首相が死亡した場合であるが、国会議員の除名（憲法58条2項）、資格争訟（同55条）・選挙訴訟（公職選挙法204条・205条）・当選訴訟（同208～211条ほか）の結果、国会議員の地位を失った場合も、これに該当する。首相の自発的な辞職がこれに当たるかどうかについては、異説もあるが、これを肯定する通説が妥当である。また、無断の国外への亡命のように、辞職同然の場合も、これに当たるものと解される。更に、『注釈日本国憲法』では触れられていないが、首相の資格要件である、国会議員（憲法67条1項）を辞職した場合（国会法107条）も、これに当たるものと解される。これに対して、病気や一時的な生死不明のような、一時的な故障は、これに該当せず、内閣法9条に

2) 以下の記述については、主として、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂共著『注釈 日本国憲法』下巻、1988年、青林書院、1064-66頁を参考にしている。

言う「事故」に当たる。したがって、三浦一郎も指摘しているように、職務遂行不能の昏睡状態にあった小渕首相の場合は、憲法70条が想定している「欠けたとき」には当たらず、4月4日、同条を根拠にして小渕内閣が総辞職したことにされてしまったのは、憲法上規定のない超法規的行為である<sup>3)</sup>と考えられる。これが、第1の問題点である。

第2の問題点は、国会法64条が、「内閣は、内閣総理大臣が欠けたとき、又は辞表を提出したときは、直ちにその旨を両議院に通知しなければならない。」と定められているにも拘らず、即時通知がなされなかったことである。これは、国会を軽視した法律違反の行為であると解される。

第3の問題点は、青木幹雄官房長官が、4月3日午前、首相臨時代理に就任したことにされてしまったことである。その根拠条文が内閣法9条であった。曰く、「内閣総理大臣に事故のあるとき、又は内閣総理大臣が欠けたときは、その予め指定する国務大臣が、臨時に、内閣総理大臣の職務を行う」。これには、内閣成立の当初に行われる、予備的指定と、実際に事故が起こりそうな状態を予想してなされる、応急的指定の二種類がある。実例を見ると、憲法施行後1950年代の後半までは、第三次吉田茂内閣の益谷秀次と石橋湛山内閣における岸信介を例外として、予備的指定を行うのが通例であったが、1960年7月に成立した池田勇人内閣以降、第一次・第二次田中角栄内閣の三木武夫、三木内閣における福田赳夫を例外として、応急的指定が通例になってきた。こうした変更は、「特に閣内の権力事情などから、特定の国務大臣をいわゆる副総理に指定することによって、いわば次期の首相候補と目されることになるのを避けようとしたという事情によるものである」、とされている<sup>4)</sup>。中曽根内閣以降は、予備的指定が多くなるが、小渕内閣ではこれを行わなかった。

それが、結果的に今度の事態を招いてしまった。そこでは、首相の急病に伴う意識の喪失や混濁をほとんど想定していなかったからである。多くの論者が指摘しているように、青木官房長官が首相臨時代理に就く根拠とされた、小渕首相の指定があったかどうかについては、大きな疑問がある。これを証明する物や第三者がない場合、当事者に立証責任があると解されるが、そこでは、予備的指定がなく、応急的指定も間に合わなかった場合に、首相に事故が起き、または首相が欠けた時には、他の国務大臣の協議によって首相の臨時代理を決めることになるという学説<sup>5)</sup>も、無視されてしまった。

しかし、明文の規定がない以上、この解釈にも無理がある。こういう場合は、「内閣がその職権を行うのは、閣議による」という規定（内閣法4条1項）、並びに「各大臣は、案件の如何を問わず、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めることができる。」（同3項）という規定の精神に基づき、出席することも意見を表明することもできなかった小渕首相以外の全員で協議して内閣総辞職を決定し（厳密には、閣僚全員の辞表を取りまとめ）た上で、その旨を衆参両院議長に報告し、臨時国会を召集して（憲法53条）、その判断を求めるべきであった。この場合、現行法上最も問題のない

3) 三浦一郎『『首相の危機』にみる法の不備』、『論壇』、2000年4月18日付『朝日新聞』（西部本社版）。

4) 樋口ほか『注釈 日本国憲法』下巻、1065-66頁。

5) 林 修三「内閣総理大臣臨時代理の問題」、『ジュリスト』第130号、1957年、69頁。

やり方は、一院の総議員の4分の1以上の要求による臨時国会であるが、首相の欠けた内閣が新首相が任命されるまで職務を続行するとの規定(同71条)に基づき、内閣の解釈について国会の判断を求めるために、首相を除く全閣僚によるその召集も認められよう<sup>6)</sup>。なぜならば、国会こそ、他の国家諸機関に優越する、「国権の最高機関」(同41条)だからである。

憲法学者の多くが、この呼称を政治的美称と解釈している。たとえば、芦部信喜は、これを「国会が主権者である国民によって直接選任され、その点で国民に連結しており、しかも立法権をはじめ重要な機能を憲法上与えられ、国政の中心的地位を占める機関である、ということを強調する政治的美称である」とし、「国会が国民を代表する高い権威を有するということは、どの国家機関に帰属するのか不明の法定立的機能は国会に属すると推定すべきであることの根拠になるが、それは、最高機関性に法的意味があることの理由にはならない」としつつも、次のように解釈しているのである<sup>7)</sup>。「国会は主権者でも統治権の総攬者でもなく、内閣の解散権と裁判所の違憲立法審査権によって抑制されていることを考えると、国会が最高の決定権ないし国政全般を統括する機能をもった機関であるというように、法的意味に解することはできない。」と。

しかし、この解釈には、問題がある。主な理由は、以下の3点である。まず第1に、憲法が前文で謳っているように、国政は、主権を有する「国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」、という「人類普遍の原理」に日本国憲法が基づいていることである。すなわち、主権者である国民から信託された国政上の権力を、国民のために行使する、国民が選出するその「代表者」が、ほかならぬ国会を構成しており、国会は、言わば国権の善良な受託者なのである。第2は、国権を分担する内閣・裁判所両機関の中核の選任権が、それぞれ国会と内閣に委ねられていると共に、内閣の条件付罷免権と裁判官のそれも、国会に与えられている(憲法69条・64条)ことである<sup>8)</sup>。ここで重要なのは、最高裁判所の長官については指名であるが、それ以外の裁判官とその他の裁判所の裁判官(最高裁が指名)が内閣によって任命され(同79条1項・80条1項)、その内閣は、長である首相が国会によって指名される(同67条1項)という三者の関係である。第3に、国会と内閣・裁判所のその他の権限の違いである。国会は、憲法の規定の範囲内で、国民に権利・義務を課する法律を制定し(同41条・98条1項)、これに基づいて内閣が行政を、裁判所が司法を行うのが原則である。また、内閣は、法律の定めるところに従って組織、運営され(同66条1項及び内閣法)、その行政権の行使について、国会に連帯して責任を負い(同3項)、内閣に議案の提出権があるとしても、その決定権は国会にあり、一般国務及び外交関係についても、国会への報告義務がある(同72

6) 総辞職内閣の職務の範囲に関して、学説は、限定的か非限定的かでおよそ3説ある(樋口ほか『注釈 日本国憲法』下巻, 1071-72頁)が、これを最も狭く、「無責任内閣として」専ら「行政の継続性の確保のために必要な日常の事務を処理する権限」に限定する説によっても、これは可能と解される。

7) 芦部信喜『憲法』新版, 1997年, 岩波書店, 263頁。

8) なお、憲法に反する疑いの強い判決(議員定数の著しい不均衡や諸自由の侵害の容認など)を最高裁が出し続けられれば、内閣の任命責任が問われ得よう。

条)。更に、裁判所に違憲立法審査権が与えられている（同81条）としても、裁判所の組織・運営に関する法律を制定し（同76条1項及び裁判所法）、最高法規である憲法そのものの改正を発議する権限が両議院に委ねられている（同96～99条）。このように見てくると、内閣の衆院解散権は、その不信任決議権への対抗手段に過ぎず、後でも見るように、憲法7条を根拠にして、内閣が任意に衆院を解散しようと解釈することには、無理がある。

このように、国権の受託者であること、並びに内閣と裁判所に対する強大且つ広範な権限を有することの2点において、国会は、内閣と裁判所に優越している。それゆえ、国会は、最高の権威と最大の決定権とを有する、国家権力の最高機関である、と解釈されるのである。

## II 手続的な問題点

本節では、主として、内閣及び政権三党の中核である自由民主党内の手続上の問題点を扱う。まず第1に、小渕首相が順天堂大学付属順天堂医院に向かう際、自家用車を使うのではなく、救急車を呼ぶべきであった。そうすれば、本人にとってより良かっただけでなく、無用な混乱の多くは、避けられたであろう。第2に、青木官房長官は、古河俊隆首相政務秘書官から首相入院の通報を受けた際、緊急事態ゆえそこまでは思い及ばなかったのかもしれないが、事の重大性に鑑みて、一人では対応せずに、直ちにそのことを全閣僚に知らせ、首相との面会も、できれば他の複数の閣僚と一緒にすべきだったと思われる。第3に、首相の病状の重篤性を知った時点で、党側の一部の幹部に知らせるのではなく、何よりも、行政を担当している内閣の一員であることを最優先して、直ちに臨時の緊急閣議を開き、善後策を検討すべきであった。第4に、官房長官並びに主治医団は、正確な病状の公式発表を速やかに行うべきだった、と考えられる。

これらのことを済ませた後で、政権党内の手続を進めることは構わないし、当然であるが、閣議の開催が、職責上並びに国民生活上最優先事項である。自民党の場合、役員会を開くことが党内手続の最初だとすれば、まず、池田行彦総務会長らを含む、正規の党役員会を開くべきだった。その主要な議題は、後継総裁の選出手続と時期であり、緊急時故、もし最高決定機関である党大会が開けない合理的理由があれば、それに代わる両院議員総会の開催を検討することになろう。臨時国会で内閣総辞職が認められれば、直ちに首相指名選挙の日程を決め、その後党内手続を進めることができよう。

また、こうした手続を踏まず、青木官房長官と自民党の役員4人の計5人の主流派幹部主導による緊急事態乗り切りの動きに対して、非主流派幹部始め同党の国会議員からは、これを問題視するような発言は、ほとんどなかったように見える<sup>9)</sup>。これは、病気という事情を考慮に入れても、党

9) 石川「日本政治」, 36頁。

内手続の観点からも重大な事態であった。なぜならば、彼らが、情報を独占し、重病という事態に巧みに対応して、小渕首相の職務復帰の不可能性を判断し、青木官房長官の首相臨時代理就任と小渕内閣の総辞職、現職の幹事長とは言え総裁選に出たこともない森の自民党総裁就任、並びに首相指名という道筋を事実上決めてしまったと考えられるからである。

なお、恐らく4月2日の深夜か翌3日の始めに、5人による五者会談の席から青木長官が、宮沢喜一蔵相に首相臨時代理の件で電話を入れた<sup>10)</sup>ことが事実なら、最長老の閣僚で首相の経験もあるのだから、宮沢は、これを引き受けるべきではなかったか。そうすれば、派閥の後継者で前回の総裁選で2位だった加藤紘一の首相への道筋をつけ、日本の将来展望のない主流派の路線を転換し、より良い政治への道が開けたかもしれないのである。

更に、自民党のこうしたやり方に対して、自民党内の問題と称して全く異論を差し挟まなかった、連立相手の公明党と保守党側の対応にも問題がある。いかに他党の新総裁選出が問題の中心だとは言え、問題は、憲法と内閣法に触れる疑いのある、民主主義の根幹に関わる、政党の垣根を越えた原理原則の問題だからである。その上、衆院における首相指名の際に、そこに至る一連の行為に関する法的問題の処理において、森指名を阻止できなかった反対諸党の責任も、決して小さくない。

### Ⅲ 政治的な問題点

本節では、以上論じた法的、手続的な問題点以外の問題点の内、政治的に重要な3点だけ取り上げるに留めたい。まず第1に、嘘の問題である。小渕首相の発病、入院から青木官房長官の首相臨時代理就任までの間に、幾つかの嘘がつかれた、換言すれば、意図的に事実とは違う発表がなされたことは、周知のことであるように思われる。2例だけ挙げよう。(1)小渕首相の入院と病状が丸1日近くも公表されなかったばかりでなく、公邸で元気に仕事の準備をしていると明白な嘘が発表されたこと。加藤周一は、このことについて、「それが国民の重大な利益のために必要だという説得的な説明がなされないかぎり、その嘘は権力の乱用であり、民主主義の原則の侵害であり、国民の重大な不利益である。」と断じている<sup>11)</sup>。(2)小渕首相が、青木官房長官を首相臨時代理に指定したとされていること。その後同長官の発言が何度も変わり、担当医の水野美邦教授も、「長い文章を明瞭に話すことは難しかったのでは」、と話していることから明らかなように、明確な指定がなされていなかった可能性が高い、と推測される。

他大学等の専門家が、「十分意味のある受け答えができたとは信じがたい」とか、「相づちも打てなかったのではないか。」とか、せいぜい相手の問いに「うなずいたり、『お願いします』と答えた

10) 2000年4月6日付『朝日新聞』(東京本社版)。

11) 加藤周一「夕陽妄語 嘘について」、2000年6月23日付『朝日新聞』(西部本社版)。

りすることぐらいはできたかもしれない」と話し、水野教授も、5月14日夕の記者会見の際、「『よろしく頼む』『分かった』程度のやり取りはできたと思う」と話し、青木長官が、当初、「有珠山噴火の心配もあり、何かあれば万事よろしく頼む」と指示されたと説明した点については、「長い文章を明りょうに話すことは難しかったのでは」「正直なところ多少びっくりした」と語っている<sup>12)</sup>ように、恐らく事実は、せいぜい「(後は)宜しく」と言ったか、もしくは、はっきりした意識がなく、青木長官の方から「後のことは任せて」などと言った可能性も、否定できない。容体の正確な説明がなされていない以上、断定はできないが、小淵首相が、首相臨時代理のことを十分明確に伝えることができたか、疑問が残る。そもそも、「有珠山云々」ですら、その指定としては不十分であろう。したがって、この点についても上述した加藤の見解が当てはまると思われる。

第2に、政治家と医師との関係の問題である。小淵首相の死まで、家族の意向を尊重した「守秘義務」を理由に、医師側の説明が全くなされず、記者会見も、水野教授に加え佐藤潔院長ほか計5名の医療班で行われ、4月2日夕、青木長官が小淵首相を見舞った際の、同首相の意識状態に関する記者団と水野教授との質疑応答中に、佐藤院長が、「うそはいわない」「必要以上のことを第三者に開示することはしない」と遮り、「現場を把握していないので、推測すると間違いを犯す」と述べ、水野教授も、「その場にいなかったのだから」と言葉を濁したという<sup>13)</sup>。ここには、二つの問題がある。一つは、「必要」かどうかを区別する基準が何かである。それが、青木長官や医院側の都合ではないとよいのであるが。もうひとつは、水野教授が、「極めて清明ではないが、十分質問に答えられる状態」であり、小淵首相が、「目を開けて」と「右を向いて」の指示に従い、「周りの方が言うことを聞いて、それを理解してうなずくとか『よろしく頼む』とか、その程度のことは言える意識状態だったのではないかと考える」と述べながらも、普通同種の患者に聞く、名前や年齢、時計の認知を「総理なのでしなかった」と説明した<sup>14)</sup>ことには、疑問の余地があることである。この扱いは、「医師は、面会の人に来たら、どなたであれその場には立ち会わないのが通例だ。」と語っている<sup>15)</sup>ことと矛盾する。そもそも医師というものは、病める者を区別しないのが医療の大原則ではないのか。

また、意識がかなりはっきりしていたとすれば、病状の急変も予測される時点で、青木長官単独で小淵首相の病床の側に置いたのも、不自然なように思われる。このことは、ある医療関係者の言として、「医師がMRIの写真などであらかじめ病状を説明したのは、本人がほとんど何も説明できない状態であるための可能性が高い」と報道されている<sup>16)</sup>ことに照らして、小淵首相の意識がかなり混濁していたか、ほとんどなかった可能性があることを示している。更に、千鶴子夫人と共に、医師団から病状を聞いた後、多分医師の一人が「お会いになりますか」と言ったのに対して、青木

12) 2000年5月15日付『朝日新聞』(以下、全て西部本社版)。なお、以下の発言は要旨。

13) 同上。

14) 同上。

15) 同上。

16) 2000年5月14日付『朝日新聞』。

長官が「はい」と答え、案内人もなく一人でエレベーターに乗り病床に向かった<sup>17)</sup>のは、同長官が、首相がほとんど応答できないことを承知の上で会いに行った可能性も否定できない。そうであれば、夫人か医師が同行するのが自然であろう。水野教授が語った医師の面会不立会の原則は、患者の病状次第で、小渕首相の場合、その例外ではなかったか。また、医院にいた古川政務秘書官は、全く首相に会っていないのであろうか。

それにしても残念なのは、小渕首相の死まで病状を発表しなかった医師団の姿勢である。問題点は、二つある。第1に、青木長官が、4月2日23時30分に緊急記者会見し、小渕首相の入院を発表したが、病状の深刻さについては触れず、更に、その後昏睡状態になったとの連絡を受けても、これを公表することはせず、翌3日9時に首相臨時代理に就任し、そのことを11時に記者会見で発表すると共に、首相が脳こうそくのため集中治療室で治療中であることを初めて発表した。この間、医療の専門家による発表が全くなされなかったことである。情報に接近する手立てを持たない者にとっては、医療の素人で、特定の政党・派閥に属する政治家である、青木長官の発表した情報しかなかったのである。

それを勧めたかどうかは不明であるが、本人・家族の意志が生前非公表だったからという理由は、酷な言い方かもしれないが、民主国の一員で、高等教育機関で教える立場にもある医師の場合、十分説得力を持つであろうか。事実関係は分からないが、首相や家族が、積極的に主治医に対して公表を依頼すべきだったと考えられるが、それを欲しなければ、日本人の運命に関わる重大事なのだから、医師の方が家族を説得する位の気構えが欲しかった。説得できなかったのなら、公益を優先して、発表するか、少なくとも、首相の指名・罷免権を持つ、国権の最高機関である国会の代表者である、衆参両院議長に知らせるべきであった。両院議長は、これを両院議員に伝えると同時に、公表するわけである。

なお、猪狩涼診療部長が、「本院は、職務上知り得た情報を本人、家族の了承を得られない場合は公表しない。しかし、小渕氏は公人中の公人であるので、病状の詳細、推移などは首相官邸に刻々と逐一伝えてきた」と語っている<sup>18)</sup>が、前段と後段は矛盾しないか。しかも、官房長官は、国会に連帯責任を負う内閣の一員にすぎない。彼より重視すべきは、国会であり、最も重視しなければいけないのは、彼らの主である、自分も含む国民である。この発言は、家族と官邸にだけ知らせて欲しい、と青木長官から頼まれた可能性があることを暗示しているようにも思われる。官邸が国会や国民に知らせることを期待していたのだとしたら、その後、それが速やかになされなかったことが判明した時点で、発言すべきではなかったか。

その上第2に、青木長官が、入院後最初の記者会見で、「有珠山云々」と指示を受けたと説明したのを聞いて、「あのような文章はちょっと難しかったかなと言う風に推定しているが、これは私

17) 2000年5月14日付【朝日新聞】。

18) 2000年5月15日付【朝日新聞】。



たちの推定であって、その場に居合わせていないので正確には答えにくい。」と語った水野教授がこれに驚き、青木長官の発表が事実とは違う可能性が高いことに気付いていたにも拘らず、医師団がそのことを指摘しなかった<sup>19)</sup> ことである。その発表を根拠にして国政の重要事が進められるのを目の当たりにしたら、医師団としての見解を発表すべきだったと考えられる。「政治のことはあんまり玄人ではないし、いかに治療するかに専念していたので、それ以上、深く考える余裕はなかった。」<sup>20)</sup> と語ったと言うが、首相官邸には刻々逐一報告することはできたのだから、情報の独占や虚偽発表の持つ日本、延いては世界への影響に対しても気を配るのが、民主国の一員であり、政治の素人ではあるが、職業上政治的に重要な意味を持つ事態に直接関わった者の責任ではないだろうか。ちなみに、事の性質上、首相の意識喪失と死亡の確認の際、第三者である他院の複数の医師にも立会いを求め、記者会見の際も、同席してもらう（少し離れた所にでも）位の配慮があってもよかつたのではないかと考えられる。

第3の問題点は、以上指摘したような、法的、手続的、政治的、道義的な諸問題点を与える負の効果である。これらは、国内、国外両面において現れる。対内的には、自民党内の特定の勢力を利用することになり、最善の党首選択と健全且つ活力ある党運営が困難になり、自民党総裁が日本国の首相になる可能性が高い現状では、国政の適切な運営に支障を来す可能性があり、一般国民の政治不信・政治離れを助長する。中長期的には、次代を荷なう子供達に対して政治不信を植え付けるだけでなく、自分の利益のためには無法、勝手な言動が許されると彼らが信じるようになり、この国の非民主的で閉鎖的な傾向を助長することにもつながりかねない。

対外的には、日本の国際的信用を更に落とし、中長期的には、様々な側面で日本人に不利益をもたらす可能性が高い。これが、「柔らかい力」(ソフト・パワー)という考え方である。軍事力や経済制裁という、強制力を伴う「固い力」(ハード・パワー)に対して、人を引きつける魅力によって何かを為し遂げる能力のことである。今度の出来事は、日本の国益を大きく損わせた。須川清司は、主張する。

小渕前首相の入院が22時間以上発表されなかったばかりか、当日の行動について虚偽の発表まで行われていたこと、官房長官が首相から臨時代理に指名された事実関係と経緯が不透明であること、病状が医師団ではなく政治家によってしか発表されないこと、さらには、政府首脳がこうした批判に開き直りと無視でこたえようとしていること……一連のニュースは、日本の政治における透明性と説明責任の欠如を物語って余りある。この二つこそは健全な民主主義の前提条件と考えられるものであり、おかげで日本の民主主義に対する信頼は著しく失墜し、日本の魅力は大幅に低下してしまった。大げさでなく、我が国の広義の外交安全保障にボディブローのようなダメージを残すであろう<sup>21)</sup>。

19), 20) 2000年5月15日付「朝日新聞」。

21) 須川清司「首相交代と日本のソフトパワー」, 「論壇」, 2000年4月25日付「朝日新聞」。

英国労働党の庶民院議員であるジェイン・グリフィスも、指摘している。「日本の政党のやりかたそのものが、政党政治のひ弱さの原因ではないかと思う。大事なことは密室で決める。国民は知りようがない。だから、どう投票したらいいかがわからない。投票に行きたくなくなる。日本の選挙には、英国の選挙ほどの興奮がないのではありませんか。」<sup>22)</sup>と。

#### IV 改善策

これらの問題点を改善するために為すべきことの多くについては、その都度言及ないし示唆してきたが、更に、現行法下でも十分可能な、病気に限らずあらゆる緊急事態に対応でき、説明責任も果せる内閣・国会・省庁・政党・医療機関等の体制を整える必要があることは当然として、本節では、主として、首相臨時代理の問題について、現行法規の範囲内でできることと、法律の改正を要する立法政策の両面において検討したい。前者は、簡単である。内閣法9条の規定通り、首相が、その臨時代理をできるだけ早く、できれば内閣成立直後に指定することである<sup>23)</sup>。

後者については、他国の制度が参考になる。ここでは、アメリカ・ドイツ・フランス・イタリアの四つの例を挙げよう<sup>24)</sup>。(1)アメリカ合衆国。同国憲法は、次のように規定している。「大統領が免職され、死亡し、辞職し、またはその権限および義務を遂行する能力を失ったときは、その職務権限は副大統領に帰属する。」(2条1節6項)とし、前三者の場合には、「副大統領が大統領となる」こと(修正25条1節)を、また、大統領の職務遂行能力喪失の認定手続を、修正25条3・4節が定めている。更に、副大統領も同様な状態に陥った場合は、「法律で規定し、その場合に大統領の職務を行なうべき公務員を定めることができる。この公務員は、これにより、上のような執務不能の状態がなくなる時または大統領が選出される時まで、大統領の職務を行なう。」(憲法2条1節6項)と規定し、法律が、副大統領に次ぐ代理の順序を具体的に17番目まで定めている<sup>25)</sup>。

(2)ドイツ連邦共和国。同国基本法57条は、「連邦大統領の権能は、大統領に故障あるとき、または、その職務が任期満了以前に終了したときは、連邦参議院議長によって代理して行使される。」と定めている。更に、首相についても、基本法が定めている。すなわち、「連邦総理大臣は、連邦大臣の一人を自己の代理人に任命する。」(同69条1項)

(3)フランス共和国。同第五共和国憲法は、「いかなる理由によるのであれ、共和国大統領が欠けた場合、または、政府の申立により、憲法院がその構成員の絶対多数の裁決によって認定した障害の場合、大統領の職務は、第11条・第12条に定められるものを除き、元老院議長によって臨時に行

22) ジェイン・グリフィス「私たちの政治 政治家を選ぶ①——英国」, 2000年6月15日付『朝日新聞』。

23) 林「内閣総理大臣臨時代理の問題」, 67頁。

24) 以下、関係諸国の憲法条文は、樋口陽一／吉田善明編『解説 世界憲法集』, 1988年、三省堂による。

25) 副大統領の次が下院議長、その次が上院仮議長であり、大統領制とは言え、国民によって直接選ばれた両院の代表者が他の閣僚に優先することは、注目に値する。

使される。また、元老院議長もこれらの職務の行使が妨げられる場合には、政府によって臨時に行使される。」(7条4項) 例外とされる11条は、一定の法律案の人民投票への付託、12条は、国民議会の解散と総選挙に関する規定である。なお、首相及び他の政府構成員の任免権は、大統領にある(8条)。

(4)イタリア共和国。同国憲法は、「大統領がその職務を遂行できない場合は、元老院議長がその職務を代行する。」と規定し(86条1項)、新大統領の選出手続についても定めている(同2項)。なお、大統領には、首相及び閣僚の任命権が与えられている(同92条2項)。

このように、4国とも、大統領に緊急事態の際の代理制を採用し、ドイツの場合、首相にも同様な制度を設けている。また、アメリカに限り、大統領が欠けた場合、副大統領の大統領就任(残任期間)を認めている(修正25条1節)。代理制を採用しているフランスとイタリアの場合、新大統領の速やかな選挙を義務づけている(両国憲法のそれぞれ7条5～10項と86条1項)。

更に、大統領が職務遂行不可能であることを認定する手続を、アメリカとフランスの憲法が定めている。フランスの場合、大統領の障害は、「政府の申立てにより、憲法院<sup>26)</sup>がその構成員の絶対多数の裁決によって認定」する(7条4項)。これに比して、アメリカの手続はより詳しく、大統領と副大統領らがそれぞれ主導する場合に分けて規定している。前者に関しては、「大統領が、その職務上の権限および義務の遂行が不可能である旨の宣明書を上院の仮議長および下院議長に送達するときは、大統領がこれと反対の趣旨の宣明書をそれらの者に送達するまでの間、副大統領が大統領代理として上の権限および義務を遂行する。」と定めている(修正25条3節)。後者については、「副大統領および行政各部の長の過半数、または連邦議会が法律によって定めるその他の機関の長の過半数が、大統領はその職務上の権限および義務の遂行が不可能である旨の宣明書を上院の仮議長および下院議長に送達するときは、副大統領が直ちに大統領代理として上の権限および義務を継承する。」と定めている(同4節)。

「その後において、大統領が上の不能は存在しない旨の宣明書を上院の仮議長および下院議長に送達するときは、大統領はその職務上の権限および義務を回復する。」(同上後段) ただし、4節前段に規定された人達が、上下両院(仮)議長にその遂行が不可能である旨の宣明書を送達する時は別である(同上)。この場合には、直ちに連邦議会がこの問題について検討し、原則として同書の受理後21日以内に、両院の3分の2の投票によって決定することが必要である(同上)。このように、アメリカ合衆国憲法が、副大統領主導の大統領権限の一方的停止の判定に連邦議会を関与させ、3分の2の特別多数決を要件としているのは、副大統領らによる政権篡奪に対する歯止めであろう。

大統領又は首相の代理に関するこれらの4国の法制は、日本の首相臨時代理について考える時に、参考になる。日本の現行法規には、政治権力に關与する政治家達の負の側面に対する制度的な歯止

26) 共和国大統領、国民議会議長並びに元老院議長が3名ずつ任命する、任期9年の構成員9名(再任不可)及び元大統領(終身)によって構成される(憲法56条1・2項)。なお、憲法院の構成員は、3年ごとに3分の1ずつ改選される。

めが少なく、内閣法9条の規定も、その時々の中首相の意志に委ね、閣議決定も国会承認も要件としていない点は、早急に改めるべきである。具体的には、同条を改正し、首相臨時代理就任の順位を数名——たとえば、公選された外相、蔵相、通産相の順——だけ定め<sup>27)</sup>、その次が必要な時は、残った閣僚の合議に委ねるか、指定の時期を内閣成立直後とし、いずれの場合も、国会の承認を義務づけるのである。更に、首相の職務遂行不能の認定手続に、アメリカの場合のように、国会を関与させることも、明文化すべきである。その際、病気が原因なら医師の診断書が必要となるし、何よりも、法の支配の原則の下で、透明な政権委譲が行えるからである。以上二つの方法の内、内閣法を改正し、一定の継承順を定めておく方法が、最善の改善策と考えられる。

## おわりに

以上のように、この国の政治の実情を見れば、民主主義とか法の支配とか言いながらも、政権党側に都合のよい法解釈や人の支配に陥りがちである。ここでは、重要な二例だけ付け加えよう。まず、衆議院に対する内閣の強力な対抗手段である、その解散権の問題である。衆議院の解散事由を憲法69条の場合に限定すると、総選挙後に発生した新たな重要問題や政権党の基本政策の大幅な変更・組み替えに対応できないなどの理由で、内閣の助言と承認によって行う、天皇の国事行為を列挙した7条を根拠条文にして、その多くが為されてきたし、憲法学会の多数説も、この立場を取ってきた<sup>28)</sup>。しかし、実例の多くは、学説の期待したところと異なる。すなわち、十分な理由もなしに、その時々の中政権の都合で多くの衆議院解散が行われ、時にはけん制のために使われ、上記のような解散すべき時に行われなかったものである。こうした政界の実情を見る時、衆議院の解散権については、憲法を厳格に解釈して、69条の場合を原則とし、先述のような合理的な場合にはどう対処すべきかについて知恵を絞るべきではないか、と考えられる<sup>29)</sup>。

次に、選挙制度の中心である代表制の問題である。公職選挙法別表第二の後に付けられたただし書きが、この表は、10年毎に行われる「国勢調査……の結果によって、更正することを例とする」とし、また、衆議院選挙区画定審議会設置法が、最大2倍を超えないことを基本とする旨定めているにも拘らず、政界は愚か最高裁の多数派まで、民主主義の根本原則に反する過度の議員定数不均衡を容認してきたばかりでなく、やはりこれに関わる衆議院比例区の議員定数20名削減と参議院比例区の非拘束名簿式への変更を、政権3党が最近国会で決めてしまったのである。専門家や有

27) 対外関係と国政における重要度を考慮した。なお、内閣官房長官を1位にするのは、その権限・役割及び従来の実例に照らして、問題である。

28) たとえば、芦部『憲法』新版、48-50、298-99頁参照。

29) 鈴木「社会科学教育の見落とされた一側面——その指針である、政治思想としての日本国憲法の基本的構造と衆議院解散権——」、『鹿児島大学教育学部研究紀要』(人文・社会科学編)第39巻、1987年、1-8頁も参照。

識者の意見を反映させる、選挙制度審議会も、選挙も経ずにである。

このように、日本の現在抱えている諸問題と未来への展望の無さに政治が答えずに、現在の支配体制を維持することを主目的として政権党が漂流しているように見える現在、一般国民にとって公平で、人々が安心して生活できるようにするための諸政策を打ち出す<sup>30)</sup>と同時に、民主主義の基本的な原則を確立すること、並びに政治・行政の腐敗を防止するための諸方策を案出すると共に、最高法規である憲法を国会や内閣に遵守させる裁判所へと改造することが、緊急の課題である。それができない多くの国会議員や有識者といわれる人達が、首相公選や9条改正、改憲手続の緩和などと、未達成のものが少なくない、一国の根本法である憲法を軽々しく論じていることに、危惧の念を禁じ得ない。たとえ自分の地位を危険にさらしてでも、国民と人類のために、忍耐を要する困難な仕事に専念する政治家と政党をこそ、あるいは目指し、あるいは育てることが、先決ではないのか。そのために、一国と世界の運命に責任を持つ政界の規制緩和、すなわち新規参入を容易にすることこそ、現状を打開する最優先課題であろう<sup>31)</sup>。

更に、日本の病弊がひとり政界だけに留まらず、官界や財界、労働界、教育界、医療界などにも散見されることに照らして、職業と社会の意味を各人が再認識する必要がある、と考えられる。職業を構成する諸要素の内、適性を活かしたり、生計費を得る側面よりも、社会全体の技術・技能の体系の中で一つの役割を果たすことによって、その維持、発展に貢献することの方が、社会にとってより重要である、言い換えれば、そうすることによって、社会から生活費と生き甲斐の一つを得るのだという単純なことを肝に銘じたい。

(2000年11月30日脱稿)

- 30) たとえば、財政の健全化・個人や小集団により大きな権限を与える労働形態・必要に応じた雇用の創出・仕事の分割のための公的支援、失・退職者の最低生活の保障、当面25人学級の実現と子供・教員の学習・教育活動の自由の保障、医療費の経済力に応じた適正な負担と医療の質の向上（予約制や医師の複数制、看護婦・士の適正配置の促進なども含む）、生活環境の保全、適切で段階的な諸規制の緩和、緊張緩和と軍縮、世界への平和的、非軍事的貢献の増進など。
- 31) たとえば、選挙活動の自由化（戸別訪問と事前運動の解禁など）や選挙費用の軽減（法定費用の減額と厳守、供託金の大幅減額）、公務員等の立候補解禁（当選後休職扱い。フランス等に例）、同一選挙区での多選の禁止（衆議院小選挙区の場合には、3～4選まで。他の選挙区からの立候補が可能であること、並びに国民全体の利益の観点から、違憲ではないと考えられるが、差し当たり、政党・政治家が自発的に行いたい。）位の政策を打ち出せる政治家・政党が望まれる。
- 鈴木『『首相公選論』の盲点』、『読者・談話室』、『世界』2001年5月号、18-9頁も参照。