

国会の首班指名

松澤 浩一

一 首班指名の歴史(概略)

二 実態の分析と問題の所在

- 1 政権たらい回しと憲政の常道排除
- 2 首班指名と白票
- 3 現行指名手続の不備

三 議院内閣制と政権交代

- 1 序説
- 2 多数派による指名と政権たらい回し
- 3 憲政の常道と政権交代
- 4 日本国憲法と憲政の常道

四 首班指名と国会の地位

- 1 序説
- 2 首班指名は最高機関の権能
- 3 首班指名手続の整備

一 首班指名の歴史（概略）

はじめに、国会における首班指名がどのように行われてきたのか、すでに半世紀以上の歴史があるから、それを回顧するとともに再検討を加えることは無意味ではない。大雑把なきわめて概略的な史的回顧ではあるが、自ずと問題点を浮き上がらせていることがみてとれよう。

(1) 日本国憲法六七条に基づく国会の首班指名は、一九四七年（昭和二十二年）五月二〇日に召集された第一回国会において行われたそれが最初である。

先ず、憲法の施行にそなえて新しく国会を構成する必要があるところから、同年四月二五日に第二三回衆議院議員総選挙が、同月二〇日に第一回参議院議員通常選挙が施行され、それぞれの結果は次のとおりであった。

	衆議院	参議院
日本社会党	(九八) 一四三	四七
日本自由党	(一四〇) 一三一	三九
民主党	(一四五) 一二六	二九
国民協同党	(六三) 三一	一〇
日本共産党	(六) 四	四
日本農民党	(四) 四	
諸派	一四	一三

無所属倶楽部

(七)

無 所 属

(二)

一三

一〇八

(註) カッコ内の数字は、実質的に明治憲法下の帝国議會を終止させるとともに、日本国憲法施行にそなえて新しい国会を構成するための選挙を行うことを目的として、四十七年三月三十一日旧衆議院が解散され、その解散時の各党各派の所属議員数である。また、参議院で最多数となった無所属の当選者は、その大部分が後に院内会派である緑風会を結成する。

右の選挙の結果、両院ことに衆議院で過半数を制する政党が存在しないことになり、そのため首班指名をどのように取扱うべきかが問題となって各党間で協議が行われ、「五月二三日に、社会、民主、自由、国協の四党代表者会談で社会党の片山委員長を推すことに意見が一致し、同日衆参両院において内閣総理大臣の指名の議決が行われた」⁽¹⁾。けれども問題が残った。片山首班の下で内閣をどのように組織するかについて各党間の意見が一致せず、そのため閣僚候補の選任ができなかったのである。それゆえ、指名の議決の翌日五月二四日、日本国憲法下の最初の内閣総理大臣に片山哲が任命されたが、他の国務大臣は任命することができず、やむなく首相が他の全閣僚を兼任するという「一人内閣」のまま推移することとなり、同年六月一日に至り、社会党、民主党および国民協同党の三党連立の形で国務大臣の任命を完了することができた。

(2) 社会、民主、国協の三党連立の片山内閣は、第二回国会で倒れる。その主張する政策の実現が困難になったとして四十七年(昭和二十二年)十二月二三日、社会党の左派は党内野党宣言を發した。次いで、翌四十八年(昭和二十三年)二月五日、「社会党左派の総帥といえる鈴木茂三郎を委員長とする衆院予算委員会は、野党と社会党左派だけの出席

でようやく定足数を満たしたうえで、政府提出の追加予算案に対して『撤回と組み替え』を要求する動議を抜き打ち的に可決した⁽²⁾のである。この強烈なパンチをくらった片山連立内閣は、衆議院に対して同追加予算案の撤回承諾を求めるとともに、同月一〇日総辞職した。

これにより、次期首班の選任が問題となった。日本国憲法下で始めての政変である。これについて、「自由党など野党側の憲政常道論と、与党の社会、民主、国協党などの主張する国会の多数による指名論とが、新憲法の解釈をめぐって応酬され、総辞職後十余日の空白をもたらし⁽³⁾た」が、二月二一日、両院で首班指名が行われ、衆議院では芦田均民主党総裁が、参議院では僅少の差で吉田茂自由党総裁が指名され、よって両院協議会が開かれたが協議は一致せず、憲法の定めるところにより衆議院の議決した芦田均が国会の指名となり、同年三月一〇日、民主、社会、国協三党連立の芦田内閣が成立した。

これにより、以後の日本の議院内閣制の運用がゆがめられることとなるが、ここでは、憲政の常道が排除されたこと、社会党所属議員の一部が片山内閣倒閣の謀略にくみした結果の政変であったにもかかわらず、その社会党の政党としての責任は不問とされていること、「社会、民主、国協の三党が与党である状態をそのままに、首相を民主党の芦田均総裁に替えた、いわゆる『政権たらい回し』⁽⁴⁾となったことを指摘しておく。

(3) 一九四八年（昭和二十三年）一〇月七日、第三回国会召集を前にして、芦田内閣は退陣に追い込まれた。昭和電工疑獄事件の発生によるもので、芦田内閣の閣僚栗栖赳夫や、第二回国会閉会後に辞任していたが同内閣の副総理であった西尾末廣らが逮捕され、芦田首相の身辺にも捜査の手が及ぶに至って、同日総辞職した。これにより、同月一一日召集された第三回国会は、冒頭に次期首班の指名を行うべきこととなったが、ここでは、「幻の山崎首班事件」が発生する⁽⁵⁾。

しかしながら、山崎首班は文字通り幻に終り、同月一四日両院で指名の議事が行われた。衆議院では最初の投票で過半数を得た者がなかったため決選投票となり、その結果吉田茂一八五、片山哲一、白票二一三で吉田の指名に決し、参議院も吉田を指名したから、民主自由党総裁の吉田茂が国会の指名となった。

指名を受けた吉田は、「超党派による人材登用内閣を組織しようとしたが難航し、一九九日に至ってようやく他の国務大臣の任命を完了したが、他会派からは参議院緑風会から一人の入閣を得ただけの少数党内閣」であった。けれども、この「第二次吉田内閣の誕生は、長期にわたる保守単独政権の出発点となった」のである。⁽⁶⁾

(4) 第二次吉田内閣は、民主自由党の単独政権で少数派であったから、選挙管理内閣の色彩が濃厚であったが、他方では昭電疑獄の捜査も継続して行われ、そのため前政権与党の社会、民主、国協三党にとっては直近の選挙は極めて不利となることが予測され、できればこれを先送りしたいところであった。そのような情勢の下で、衆議院の解散について、憲法七条に基づいて行い得るのか、同六九条による不信任議決の手續を要するのかといういわゆる解散権論争が行われた。⁽⁷⁾

実際には、政府与党と野党は歩み寄り（これには当時の占領軍司令部もかかわっていた）、野党側から吉田内閣不信任決議案が提出され、一九四八年（昭和二十三年）一月二三日衆議院でこれが多数で可決され、同日解散された。このような経緯での解散であったところから、これは「馴れ合い解散」と呼ばれた。⁽⁸⁾

解散後の第二四回総選挙は、一九四九年（昭和二十四年）一月二三日に施行され、民主自由党の地滑りの勝利といわれた。民自党は過半数の二六四人を獲得し、前内閣与党の社会、民主、国協三党は惨敗で、なかでも社会党は前回選挙の当選人一四四の三分の一（四八）という落ち込みようであった。

これにより、選挙後召集された第五回国会では、同年二月一日、多数派の民自党総裁吉田茂が両院の過半数の

議決で首班に指名され、同月一六日第三次吉田内閣が成立する。

(5) 第三次吉田内閣は、荒廃した日本経済につき、ドッジラインによって安定と復興への道筋をつけるとともに、最大の課題であった連合国との講和条約の締結をなし遂げ、併せて当時の国際情勢にかんがみて日米安全保障条約を締結した。これに対して野党の社会党は、全面講和（当時の国際社会が東西対立の冷戦構造となっていたため、旧ソ連や中国がアメリカ主導の講和条約に反対して参加しなかったことをとがめ、日本との第二次大戦参戦国の全ての講和の主張）及び非武装中立を掲げる左派と、講和条約賛成、安保条約反対の右派とに分裂する。

吉田内閣は、講和条約の締結による占領解除——独立へ向けて必要な各種施策を実施したが、与党の自由党内で批判を強める鳩山一郎らの反吉田分子に打撃を与える目的で仕組んだのが、五二年（昭和二十七年）八月二八日の突然の衆議院解散であった。世にいう「抜打ち解散」である。

この抜打ち解散による第二五回総選挙は、与党の自由党が吉田派と鳩山派に分裂して行われたが、過半数を僅かに上回る二四二で第一党となり、同年一〇月二四日召集の第一五回国会では、吉田茂が首班に指名されて第四次吉田内閣が組織された。

同国会中の翌五三年（昭和二十八年）二月二八日、衆議院予算委員会で「右派社会党の西村栄一が国際情勢の見通しについて質問中、吉田首相が自席についたまま『バカヤロー』⁽⁹⁾と言った。吉田はすぐ取り消し、西村も了承したが右社は懲罰動議を出し、それが翌々日の本会議で可決され」、その後、左右両派社会党提出の吉田内閣不信任決議案が同年三月一四日衆議院で可決された。これにより同日の夜衆議院が解散された。いわゆるバカヤロー解散である。解散後の総選挙の結果は、吉田自由党が大巾に議席を減少し、鳩山自由党（分派自由党Ⅱ分自ともいった）は僅かに増、改進黨は僅かに減で全体として保守派がふるわず、その分左右両派社会党ことに左派が大巾に議席を伸ば

した。

選挙後の第一六回国会の首班指名では、衆議院において第一党の自由党党首の吉田でも、右の選挙結果のため過半数を獲得し得なかった。よって決選投票となり、上位二者の吉田と改進黨党首重光葵との争いとなったが、吉田二〇四、重光一一五、白票七八で、吉田の指名が決定した。

(6) 五三年(昭和二八年)五月一九日に国会の指名を受け、同月二二日成立した第五次吉田内閣は、警察組織につきそれまでの市町村中心の自治体警察から、現行の都道府県警察に改組する警察法や、保安隊を現行の自衛隊に改組する自衛隊法、防衛庁設置法等の制定に努めるが、五四年(昭和二九年)一月に明るみに出た造船疑獄は政府与党に衝撃を与え、自由党幹事長佐藤栄作の逮捕に関する犬養健法相の指揮権発動で乗り切りを図ったが、かえって世論の反発を招くこととなって政権基盤は不安定となった。

同年一二月、改進黨ほか二派が結集して日本民主党が結成され、これと両派社会党の三党共同で吉田内閣不信任案が提出された。この三党共同提案は、可決が必至とみられていたから、吉田は可決されれば衆議院を解散するつもりであったといわれているが、副総理の緒方竹虎らのこれに対する強い反対で、同月七日吉田内閣は総辞職した。

同月九日、両院で首班指名が行われ、民主党総裁鳩山一郎が次期首班に指名されて翌一〇日鳩山内閣が成立した。しかし、この内閣は「一二〇人しかない第二党が与党であった。首相指名に当たって左右両社会党が鳩山に投票しなければ、自由党総裁・緒方の票を凌ぐことはできなかった。当然に選挙管理内閣であり、民主・両社党は首相指名の当日、五五年三月上旬までに総選挙を行うと共同声明を発表した」⁽¹⁰⁾。衆議院は、同年一月二四日解散された。

(7) 五五年(昭和三〇年)二月二七日第二七回総選挙が行われた。造船疑獄事件の後であったから、当時の与党の自由党は一八〇から一一二と大きく議席を減じ、これに対して日本民主党は一二四から一八五、左派社会党は七四

から八九、右派社会党も六一から六七へとそれぞれ議席増となった。

選挙後の同年三月一八日召集された第二二回国会の衆議院における首班指名では、第一党の民主党が単独では過半数に足りなかったが、自由党の一部が鳩山に投票したから鳩山は二五四、右派社会党が左派社会党党首の鈴木茂三郎に投票したので鈴木は一六〇の得票となり、鳩山が指名され、翌一九日第二次鳩山内閣が成立する。けれども、民主党単独の内閣であったから、少数与党のそれであった。そのゆえかどうか、保守合同が唱えられ、同年一月一五日これが実現して自由民主党が生れた。これより以前の一〇月一三日には、左右両派社会党の統一がすでに実現していたから、ここにいわゆる五五年体制が整ったのである。

(8) 第二次鳩山内閣以後の首班指名は、五五年体制の存続した期間、政権交代を実現するものとはならず、自由民主党内の政権たらい回しに終わっているといえる。

鳩山は、提唱した日ソ国交回復、日本の国連加盟を実現し、その任を終えたとして五六年（昭和三十一年）一二月四日、自民党大会で同党総裁を辞任し、同日後継総裁の選挙が行われて石橋堪山が選任された。同月二〇日に召集された第二六回国会では、同日鳩山内閣総辞職、後継首班の指名が行われて石橋堪山が指名され、同月二三日石橋内閣が成立した。しかし、石橋は病いに倒れ、翌五七年（昭和三十三年）二月二三日石橋内閣は総辞職し、同月二五日石橋と自民党党首の座を争って敗れた岸信介が後継首班に指名され、同日岸内閣が成立した。

五八年（昭和三十三年）に年がかわると、前回総選挙から三年を数え、その間に鳩山——石橋——岸と首相が代っていることなどから、衆議院解散が近いとみられ、「四月一八日に至り、岸自民、鈴木（茂三郎）社会両党首間において国会解散の日取り等について会談が行われた。その結果、岸内閣は総選挙によって国民の信任を得た内閣ではないことなどを理由とする社会党提出の内閣不信任案が、四月二五日の衆議院本会議に上程され」たが、その採決

に入る前に「解散詔書が発せられた旨伝達され、いわゆる話し合い解散となった」⁽¹¹⁾。

話し合い解散後の第二八回総選挙では、自民党は解散時のそれとほぼ同数の二九八議席を獲得し、五八年（昭和三年）六月一〇日召集された二九回国会では、同日岸内閣は総辞職し、同月一二日の首班指名で岸が指名され、同日第二次岸内閣が成立した。

(9) 第二次岸内閣は、教職員の勤務評定を強行して教職員組合と対立し、警察官の職務権限の強化を主眼とした警察官等職務執行法の改正を企図するなど、その強権的体質が明らかとなっていたところで日米安全保障条約の改定が課題となり、「六〇年安保」が広く国民の各界各層で問題とされるようになって、反安保斗争が展開されることになった。改正された同条約を審議する国会には、連日多数の請願やデモの人々がつめかけ、国会議事堂はこれらの人波にとりかこまれるという状況で、東大生樺美智子がその中で死亡するという事件も発生した。

このような民衆運動にとりかこまれた中での条約承認案件の審議は遅々として進まなかったところから、衆議院では、六〇年（昭和三五年）五月一九日警察官を議事堂内に入れて院内秩序の回復維持が図られ、その上で五〇日間の会期延長と安保条約承認案件が可決された。参議院では、同条約はほとんど審議されないままに時日が経過して、同年六月一九日、憲法六一条により国会の承認が確定した。この後、「新安保条約の批准と岸内閣の退陣表明により、運動は急速に退潮」する。同月二三日岸首相は臨時閣議を開いて、「人心一新のため総理大臣を辞任する決意を表明した」のである。⁽¹²⁾

(10) 岸内閣の後継首班選びは、第一党の自由民主党の後継党首が誰かによって決せられることであったから、同党の次期総裁の選任が主要な課題であった。この時点では、すでに明確な形体を整えていた派閥、すなわち自民党内で党首の座を狙う領袖がその勢力を結集した議員集団が、活発に活動するようになっていたから、「総裁選では各

派閥の力と技が競われた。さまざまな動きが、やがて池田、佐藤、岸ら（岸派は初め自由投票にしていた）の官僚派と大野、河野、三木・松村、石井の党人派との対決の形になる」が最終的には、池田勇人、石井光次郎、藤山愛一郎の三人の争いとなり、六〇年（昭和三五年）六月一四日の自民党大会で投票により池田が選出された。⁽¹³⁾

翌一五日、波瀾にみちた三四回国会は閉会となったが、同日岸内閣は七月一八日に臨時国会を召集することを決定するとともに、総辞職を決定した。

同日召集された三五回国会における首班指名は、従前のように両院で自民、社会、民社の各党がそれぞれ党首を立てて投票したが、自民の池田がいずれも過半数で首班に指名され、翌七月一九日池田内閣の成立となる。

(11) 池田内閣は成立したけれども、三四回国会における国会内外の混乱の收拾と新内閣の成立については、速やかに民意に問うべきだとする声が高かったところから、三六回国会は衆議院解散のために召集されたようなものであった。ところが、国会開会前の一〇月一二日、日比谷公会堂で開かれた自民、社会、民社三党の党首立会演説会で、浅沼稻次郎社会党委員長が右翼の少年に刺殺されるという事件が発生した。

右の事件の後の同月二四日、衆議院は解散され、一一月二〇日に二九回総選挙が行われて、自民党は二九六（後に無所属を加えて三〇〇）と勢力を伸ばし、社会党も解散前の一二二を一四五と躍進したが、民社は四〇が一七となつて激減した。

選挙後の三七回国会では、一二月七日の首班指名で自民党の池田勇人が指名され、翌八日第二次池田内閣が成立する。池田内閣は、所得倍増を唱え、国と国民を経済的に豊かにすることを目標に掲げ、その政策を実施した。東海道新幹線が開通し、東京オリンピックが開催されたのは池田内閣の時代であった。経済成長が加速され、経済大国への道を政府も国民も歩き始めたのである。

やがて解散ムードが高まって六三年(昭和三八年)一〇月二三日衆議院解散、翌十一月二日三〇回総選挙となり、自民党は三議席の減であったが、社会党もそれ程伸びず、同年十二月九日の首班指名では格別のこともなく池田が指名され、同日第三次池田内閣が成立した。

(12) 六四年(昭和三九年)九月池田首相は病に倒れ、東京オリンピック閉会後の一〇月辞意を表明したから、自民党はその後継党首の選考を行い、佐藤栄作が選ばれた。

六四年(昭和三九年)十一月九日、四七回国会の召集日に池田内閣は総辞職し、同日首班指名が行われて佐藤が過半数で指名された。

佐藤は、この後七二年(昭和四七年)七月まで七年余の間首相の任にあるが、それは、強力なライバルが政権発足前後に倒れて、その足下を脅かす勢力がなくなったことや、「情報を的確につかんで巧妙な党内操縦術」によって政権を安定させることができたからだといわれている⁽¹⁴⁾。

佐藤内閣は、日韓基本条約の締結、沖縄の施政権返還をなしとげたが、他方では、深刻な公害問題の対応に手間取り、黒い霧事件その他の政治家の不祥事を発生させ、また、東京大学安田講堂占拠事件に象徴される大学紛争に対し、大学運営臨時措置法条の強行採決のような手法で対処する強権的体質を明らかにした。

(13) 六八回国会が閉会した翌日の七二年(昭和四七年)六月一七日、佐藤は自民党両院議員総会で退陣を表明した。よって、自民党は七月五日に臨時党大会を開いて後継総裁の選挙を行うこととし、次期総裁として「三角大福」といわれた大平正芳、福田赳夫、三木武夫、田中角栄の四人が立候補を表明した。同党大会における投票では、過半数の得票者がなかったため、上位二者の田中と福田の決選投票となり、田中が多数で当選した。翌七月六日召集された六九回国会では、同日田中が過半数で首班に指名され、翌七日田中内閣が成立する⁽¹⁵⁾。

田中は、「庶民宰相」とか「今太閣」などと呼ばれて人気が高く、その著書「日本列島改造論」はベストセラーになったといわれる。

七二年（昭和四七年）九月二五日、田中と外相の大平、官房長官二階堂の三人は中国を訪問し、同国首相の周恩来らと会談して同月二九日共同声明に調印し、断絶していた日中両国の外交関係を復活正常化させた。

同年一〇月二七日、七〇回国会が召集され、翌十一月一三日衆議院の解散、十二月一〇日三三回総選挙となったが、自民党は解散時の議席を割る二七一で五五年の結党以来の最低数であった。野党側は、社会党が三一増の一八となったほか共産党も大巾に増となり、公明、民社の両党はかなりの議席減となった。

選挙後の七一回国会では、十二月二日首班指名が行われて田中が指名され、同日第二次田中内閣が成立した。この「七二年暮れから退陣の七四年一月までのほぼ二年間は、国民の生活を脅かす大きな波が、国内、国外の両面から押し寄せた時期」であつた。⁽¹⁶⁾ 列島改造論による土地投機の過熱などの結果、地価や物価の上昇が激しくなり、商品投機も行われて「買い占めや売り惜しみが大っぴらに行われ」る事態となつた。⁽¹⁷⁾

七三年一〇月になると、第一次石油ショックに襲われる。そのため、「七三年十一月には（政府支持率）二二％に落ち、不支持率が遂に六〇％になってしまった。物価高、生活不安にのしかかれて、国民は『庶民宰相』に幻滅していた」のである。「下り坂の田中は、七四年七月七日の参院選挙に大勝することゝで退勢を挽回しようとし、……二〇〇億円は下るまいといわれた資金にものをいわせた金権選挙に走った。……しかし見込み違いだった。自民党の議席は選挙前の一三五議席から一二九に減った。……与野党は『伯仲』した」。⁽¹⁸⁾ この参院選挙後、三木武夫と福田赳夫は閣僚を辞任し、その派閥は党内反主流として田中批判の動きを強める。

他方、七四年一〇月に雑誌文芸春秋十一月号に立花隆の「田中角栄研究——その金脈と人脈」が掲載され、田中

の土地転がしなど、疑惑に満ちた資金づくりの態様が着実な裏づけの下に詳細に論じられていた。この立花の所論の与えた影響は大きく、これを機に田中の責任を問う声は強烈となった。田中は、内閣改造等で切り抜けようとしたが、訪日した米国大統領フォードを送った後の一月二六日、自民党総裁の辞任を表明した。

(14) 田中の後継選考は、「椎名副総裁のもとで、行われた。三〇日の福田、三木、大平、中曽根の四候補との五者会談では、候補を一本化することができず、選出方法について、話し合いと公選の主張が平行線をたどったため、椎名副総裁はみずからの、裁定による決着の決意を表明した」⁽¹⁹⁾。公選ではやはり金が動くことは避けられないから、国民の自民党批判を加速するのみと考えたのであろう。

椎名悦三郎副総裁は、「一二月一日『神に祈る気持』で考えた結果だとして、三木を総裁とする裁定案を大平、福田、三木、中曽根の四実力者に示した。案文には、新総裁の資格として、清廉と党の体質改善、近代化に取り組む人とあり、その点で三木が最適だと書かれていた」という。田中がその金権体質を露呈したため国民のひんしゅくを買うに至っていたから、自民党は、「田中の汚れたイメージを拭いさることが求められていた」⁽²⁰⁾ので、椎名裁定を受け入れるほかはなかった。

(15) 七四年一二月九日、七四回国会の召集とともに田中内閣は総辞職し、首班指名が行われて自民党新総裁三木武夫が過半数で指名され、三木内閣が成立した。

三木内閣は、およそ二年半の命であったが、特筆すべきはロッキード事件である。田中が首相在任中、米国の航空機メーカーロッキード社から賄賂を収受したとして逮捕された事件で、東京地裁の一審判決は有罪であった。この事件をめぐる、自民党内は三木首相の対応を不当とする反三木運動がたかまり、「三木降ろし」すなわち首相と党首の座のあけ渡しを三木に求めたから、三木は衆議院を解散する機会をつかむことができないまま、議員の任期

満了を迎えることになった。

七六年（昭和五十一年）二月五日施行の三四回総選挙は、右のように衆議院議員の任期満了に基づくもので、日本国憲法下で始めてのケースであった。「投票の結果は、自民党が結党以来初めて公認候補だけでは過半数に届かない二四九議席という『大敗』であった」⁽²¹⁾。これよりさきの七四年（昭和四九年）七月の第一〇回通常選挙では、自民党は議席を減らして過半数であったが一二七という半数を僅かに上回るにすぎない勢力で、参議院では、野党は多党化してはいたが与野党伯仲の状況となっていた。それゆえ、両院で与野党伯仲の状態となったところから、自民党の多数議席をベースとした国会運営にも、微妙な変化が生れるようになるのである。

総選挙後の二月一七日、三木首相は辞意を表明し、自民党は同月二三日両院議員総会で後継党首に福田赳夫を選任、翌二四日召集された七九回国会での首班指名で福田が指名されたが、「衆参両議院とも過半数を超えること一票の僅差であった」⁽²²⁾。同日福田内閣が成立した。

福田内閣は、日中平和友好条約を締結し、安定した日中関係を構築するための基盤整備という成果をあげた。

次いで、自民党は、ロッキード事件からの反省と三木降し後の党改革で実施されることとなった、全党員等による総裁選の予備選挙を行うこととなり、七八年（昭和五三年）一月一日その旨が全党に告示され、これに現総裁の福田のほか、同党幹事長大平、中曽根、河本の四人が立候補した。同月二六日の開票では、「福田優勢という大方の予想を覆して（大平が）圧勝し……、福田は『天の声にも変なこともある』という言葉を残し、議員による本選挙をまたずに辞任した」⁽²³⁾。

(16) 福田の自民党総裁辞任表明により、七八年（昭和五三年）二月一日の自民党大会では大平正芳が後継総裁に選出され、同月六日召集の八六回国会では同日福田内閣総辞職、翌七日両院での首班指名で大平が過半数で指名さ

れ、同日大平内閣の成立となる。

なお、右の首班指名では、恒例により各党がその党首を立てて投票したが、社会党は、このとき新たに選出した党首の飛鳥田一雄が両院のいずれにも議席を持たないため、同党副委員長の下平正一を立てて投票した。

大平内閣成立直後の七八年（昭和五三年）一二月、第二次オイルショックが発生し、翌七九年（昭和五四年）四月の統一地方選挙では、東京都知事選挙で自民、公明、民社三党推薦の鈴木俊一が社会、共産推薦の太田薫を破り、三期一二年の美濃部（亮吉）都政の後のその座を奪回した。同年六月には先進国首脳会議、いわゆるサミットが初めて東京で開かれた。

同年九月、政府は「確かな八〇年代の構築に向けて政局の一新を図るべく、国民の審判を仰ぐ」とする声明を発表し、与野党伯仲を解消し、安定過半数を獲得して大平政権の基盤を強化するため、衆議院を解散した。

解散後の三五回総選挙は、同年一〇月七日施行されたが、結果は自民二四八で過半数に達せず、自民党の敗北であった。三木に退陣を決意させた前回の「七六年総選挙の二四九よりさらに一議席少なかった……」。保守系無所属の一〇人を入党させて、やっと過半数プラス二²⁴という状況であった。

この敗北は、首相＝党首の大平の責任として、総裁選で「不本意な負けを喫した福田を先頭に、前回総選挙で同様の敗北の責任をとって辞めた三木、そして三木政権の幹事長だった中曽根らは、いずれも大平の退陣」を求めたから、辞める必要はないという田中（角栄）と連携する大平と対立し、自民党内での権力抗争に発展する。世にいう自民党の四〇日抗争である。

総選挙直後から始まったほぼ四〇日間に及ぶこの権力抗争は、七九年（昭和五四年）一〇月三〇日召集の八九回国会の開会後も続行され、そのために自民党は首班候補を決定し得ないままに時日が経過したが、一一月六日、第一

党の自民党がその状態のままで首班指名の議事が行われることとなった。

(17) 七九年（昭和五四年）十一月六日衆議院で行われた首班指名の議事は、政党内閣政治を基本とする議院内閣制の議会としては異常なものというほかはない。首班指名は、従来各党各派がそれぞれその党首を候補として各所属議員はこれに投票するのを通例としているが、自民党は、このとき前述のように党首大平の支持者と反大平派に分裂して争っていたから、投票も二分されて大平一三五、福田一二五となり、また、野党第一党の社会党は、委員長飛鳥田一雄が一〇七票で第三位であった。よって、得票上位二者の大平と福田の決選投票となった。

要するに、自民党内の権力抗争をそのまま国家機関の国会にもち込み、党首の座をめぐる争いの決着をつけようとしたのである。仮りに、反大平派がこぞって自民党を離脱し、新しく一党を建てることにでもなればそれはそれなりに大義名分が立つであろうが、この場合はそれもなく、辞めろ辞めないに終止した争いであるから、政権政党にあるまじき暴挙というべきであろう。

決選投票の結果は、大平一三八、福田一二一、白票二五二であり、参議院でも同様に決選投票となったが、ここでは大平九七、飛鳥田五二、白票八七であった。このように、両院とも多数の白票が出るという異常な首班指名であったが、大平の指名が決定した。

第二次大平内閣は十一月一九日成立したが、自民党内主流の大平派と反主流派との対立の気運は収まらなかった。翌八〇年（昭和五五年）五月一六日、衆議院で社会党提出の大平内閣不信任決議案が上程され、賛成二四三、反対一八七でこれが可決された。自民党反主流派の多数の議員が本会議を欠席したためであったが、その欠席は意図的なものではなかったとみられたところから、その後の衆議院解散は「ハプニング解散」⁽²⁵⁾といわれた。

(18) ハプニング解散の後の三六回総選挙は、かねて予定されていた参議院の一二回通常選挙と同日の施行となり、

八〇年（昭和五五年）六月二二日に行われた。また、この選挙運動期間中に大平首相が急死するというハプニングが重なり、首相急死の直前に官房長官伊東正義が首相代理に指名されたので、密室の指名という憲法問題を指摘されつつも首班の欠落という事態の発生は回避された。

選挙の結果は、衆参両院とも自由民主党が大勝して、与野党伯仲の状況は解消された。七月一七日、新たに自民党総裁に選出された鈴木善幸が過半数で首班に指名され、同日鈴木内閣が成立した。

鈴木内閣は、経団連会長であった土光敏夫を会長に起用して、第二臨調といわれた臨時行政調査会を設置し、行財政の改革に関する調査を委嘱してその後に展開される各般の改革への道を開いた。しかし、鈴木は二年後の八二年（昭和五七年）一〇月、自民党総裁の任期満了に伴う同年十一月施行の総裁選には不出馬の意を表明した。これにより、同党の後継総裁の選出が焦点となった。

自民党内では、話し合いによる選出が模索されたがまとまらず、河本敏夫、中曽根康弘、中川一郎、安部晋太郎の四人の候補者で争われることとなり、中曽根が予備選挙で過半数の得票となったのでその選任が確定した。⁽²⁶⁾

八二年（昭和五七年）十一月二六日、召集された九七回国会で鈴木内閣は総辞職し、同日両院での首班指名で中曽根が過半数で指名され、翌二七日中曽根内閣が成立した。

(19) 八三年（昭和五八年）六月二六日、第一三回通常選挙が行われた。従前の全国区制が拘束名簿式比例代表制に変更された最初の選挙であったが、自民党は、改選数六五を上回る六八議席を獲得し、非改選と合せて一三七議席となったから、参議院では与野党伯仲は解消された。

同年一〇月ロッキード事件で起訴された田中元首相は東京地裁で受託収賄の罪等で懲役四年、追徴金五億円の実刑判決が言い渡された。開会中の第百回国会では、この判決を受けて、野党各派は田中の議員辞職勧告決議案を提

出し、その優先審議を主張して与党と対立したため国会審議が空転する。こうした事態の打開のため、かねてから野党側も早期の解散を唱えていたこともあり、同年一月二八日衆議院が解散された。

第三七回総選挙は、八三年（昭和五八年）二月一八日施行され、自民党は、公認候補者だけでは過半数を割る当選人であり、無所属の当選人九人を追加公認してようやく過半数を確保し得た。社会党は、解散時の一〇〇を一二上回る健斗であった。当然に、自民党内は「荒れ模様になった。中曽根は二月二四日『いわゆる田中氏の政治的影響を一切排除する』という総裁声明を発表しなければならなかった。それによって抗争再燃はどうやら避けられた」といわれている。²⁷

八三年（昭和五八年）二月二六日、一〇一回国会の召集日に中曽根内閣は総辞職し、同日中曽根は、新自由クラブ代表田川誠一と会談して両党の政策協定を締結し、また、両党を統一した院内会派の自由民主党・新自由国民連合が結成された。同日首班指名が行われ、中曽根が過半数を確保して指名され、翌二七日第二次中曽根内閣の成立となる。新自由クラブ代表の田川が入閣し、五五年（昭和三〇年）自民党創建以来初めての連立内閣となった。なお、長期政権であった佐藤栄作の後の自民党総裁そして首相は、田中角栄、三木武夫、福田赳夫、大平正芳、鈴木善幸と続いて中曽根となるが、田中以後の五人はいずれも再選されず、概ね二年で交代したが、中曽根は翌八四年（昭和五九年）に党総裁に再選されたばかりでなく、一年の任期延長を認められたから、都合五年間首相の座にあることができた。

第二次中曽根内閣は、公私にわたる審議会を多用したトップダウン型の執政で特異であるとともに、戦後政治の総決算を掲げ、民間活力の重視とその利用を強調した。日本専売公社と日本電信電話公社の民営化は、八五年（昭和六〇年）四月から実施された。日本国有鉄道の民営化も、曲折はあったが八六年（昭和六一年）一〇月に関係法案が

成立し、実施されることになった。

八五年(昭和六〇年)七月、最高裁判所は、八三年(昭和五八年)十二月一八日施行の三七回総選挙における議員の定数配分の不均衡は、憲法違反と判決した。よって、この是正は急を要する課題となっていた。

他方、八六年(昭和六一年)の前半では、同年夏に施行される「参院選に合せて衆院の解散・総選挙が同日選として行われるかどうか政界の最大関心事」であった。中曽根は強くそれを望んでいた。八三年総選挙で自民党はやっと過半数を維持しただけであったから、これを安定多数に戻したかった。それ以上に、総選挙で勝てば、この年一〇月末日で切れる自民党総裁としての任期を、延ばすことができるかもしれないと読んだのである。総裁任期は二年二期まで、つまり三選禁止と決っていたが、直前に選挙で国民の信任を得た首相を辞めさせるわけにはいかないだろう⁽²⁸⁾とみたからにはかならない。もとより、八〇年(昭和五五年)の同日選で敗れた野党はこれに反対であり、中曽根の次ぎを狙う自民党の竹下昇、安部晋太郎、宮澤喜一らのリーダー達もまた反対していた。

このような状況下で、衆議院議員選挙の定数配分是正のための選挙法改正が審議され、関係選挙区についての八増七減による改正で総定数五一二とする改正法案が成立した。この改正法案によると、その公布の日から三〇日以後に公示される総選挙から施行されることになっていた。次いで、衆参同日選挙に反対の野党各派は、それぞれ中曽根首相との会談で、解散のための臨時国会召集には反対の旨を申し入れたが、中曽根は、これに対して臨時国会召集、解散は白紙と回答するなど、見通しが不透明のまま五月二二日一〇四回国会は閉会となった。⁽²⁹⁾

この時点で「藤波官房長官は『同日選の道が断たれて』首相は打ちひしがれている」と語った。しかし、中曽根は一〇日後の六月二日に臨時国会を召集し、即日衆院を解散した。六月二日公示(参院選は六月一八日公示)、七月六日投票の同日選というぎりぎりの日程であった。この解散は『死んだふり解散』と呼ばれた。⁽³⁰⁾

死んだふり解散による三八回総選挙と一四回通常選挙は、八六年（昭和六一年）七月六日施行の衆参同日選挙で、二度目であった。中曽根の狙い通り、衆参両院とも自民の大勝で野党は惨敗した。選挙後の一〇六回国会では、七月二日首班指名が行われ、過半数で中曽根の指名となり、同日第三次中曽根内閣の発足となる。この後、中曽根は「総選挙の大勝によって自民党総裁としての任期延長に成功し……、八七年一〇月三〇日まで一年延長する」とが自民党両院議員総会で決定された。

(20) 中曽根の二期目の自民党総裁の任期は、延長されて八七年（昭和六二年）一〇月三〇日であったから、次期総裁の選任が自民党内では問題で竹下昇、安部晋太郎、宮澤喜一が候補としてせめぎ合っていたが、中曽根の裁定で竹下が指名された。

同年十一月六日召集の一〇回国会では、右の自民党総裁の交代を受けて中曽根内閣が総辞職し、首班指名が行われて竹下が指名され、同日竹下内閣が成立する。この時の首班指名では、社会、公明、社民連の三派は従前の如くそれぞれ自党の党首を立てて投票するのではなく、野党第一党の社会党委員長土井たか子を統一候補として投票したことが目新しいことであった。投票結果は、衆議院で竹下二九九に対して土井一四五、参議院で竹下一四五に対して土井七二であった。

八八年（昭和六三年）六月から七月にかけての新聞報道で、リクルートコスモス社の未公開株の譲渡という形式による贈賄事件、いわゆるリクルート事件が明らかとなり、七月一九日召集の一三三回国会はその説明が主要なテーマとなった。この国会は同年二月二八日までの会期で、同月三〇日には一一四回国会が召集され、翌八九年（昭和六四年、平成元年）一月七日昭和天皇が崩御し、同日「昭和」から「平成」に改元された。

(21) 一一四回国会では、引き続いてリクルート事件の説明が進められ、竹下首相もリクルート社から献金を受領

していたことが判明し、同年四月二五日辞意を表明した。

これをうけて「竹下内閣の外相・宇野宗佑（中曽根派）が竹下派の支持を得、六月二日の自民党両院議員総会で異例の『起立多数』によって選ばれた。派閥領袖でない者が総裁になったのは、自民党史上これが初めてであった。ところが、宇野は首相就任直後に元芸者との『女性問題』を『毎日新聞』に暴露されてしまう」³¹⁾。

八九年（平成元年）六月二日、竹下内閣の総辞職により後継首班指名の議事が行われ、衆議院二八五票、参議院一二七票で自民党新総裁の宇野が指名され、翌三日に宇野内閣が成立した。

この後の七月二三日施行された一五回通常選挙では、初の女性党首である社会党委員長土井たか子が人気を集めたほか、女性の当選者が二人となったことなどから、このような傾向を指してマドンナ旋風と呼んだ。選挙結果は、自民の改選六九に対する当選三六と半減、社会の改選二二に対する当選四六と倍増となり、非改選と合わせる
と自民は一〇九で過半数の一二七には遠く及ばないという大敗であった。

これにより翌二四日、参議院選挙敗北の一切の責任は己にあるとして、宇野は辞意を表明した。後継の自民党総裁選挙には、林義郎、海部俊樹、石原慎太郎が立候補したが、八月八日開かれた都道府県代表を加えた両院議員総会（党大会にかわるもの）で、海部が選任された。

(22) 八九年（平成元年）八月七日一一五回国会が召集され、翌八日に前記のように後継自民党党首が選挙され、次いで同月九日宇野内閣は在職六八日で総辞職し、同日両院で首班指名が行われた。衆議院は、海部二九四でその指名を決定したが、参議院では土井たか子一二二、海部一〇九で決選投票となり、決選投票では土井の一二七で土井の指名となった。両院協議会では、両院の意見が一致せず衆議院の議決が国会の議決となって海部の指名が決定された。八月一〇日海部内閣が成立した。

八九年（平成元年）十一月一日、ドイツのベルリンを東西に分断した「ベルリンの壁」が破壊された。これに続く東欧諸国の左翼政権の崩壊は、眼を見張るようなものであったが、これらは、第二次世界大戦後の四五年間にわたる国際社会の東西対立が解消したことを明示するものであった。同年一二月の二、三両日には、地中海のマルタ島で米大統領ブッシュとソ連最高会議長ゴルバチョフとの会談が行われ、東西対立の解消すなわち冷戦の終結が確認された。このような世界的な劇的変動は、当然にわが日本に影響を及ぼすこととなる。

八九年（平成元年）は、右のように国際社会激動の年であったが、わが衆議院議員にとっても、その任期が三年を経過していたところから平穏ではなく、海部内閣成立後議員は総選挙を意識せざるを得ない状況であった。同年二月二五日召集の一一七回国会は、始めから解散含みであった。翌九〇年（平成二年）一月二四日、衆議院は解散された。

解散後の三九回総選挙は、九〇年（平成二年）二月一八日施行された。さきの参議院選挙では、自民党は過半数を割る惨敗を喫していたから、この総選挙でも自民党は大敗するとみられていたが、選挙後の一一八回国会召集日現在では二八六という安定多数を確保していた。その召集日の同年二月二七日海部内閣は総辞職し、同日首班指名が行われ、衆議院は海部を指名したが、参議院は依然自民党が過半数を欠くため、海部と社会党の土井たか子の決選投票となって海部の指名が決定された。この決選投票では、公明、共産、民社の各党所属議員は、白票（四四票）を投じている。³² 翌二八日第二次海部内閣が成立した。

(23) 九〇年（平成二年）八月、イラク軍のクウェート侵入に始まる湾岸戦争が勃発し、日本の国際協力、特に自衛隊の海外出動を伴う国際貢献が大きな問題となり、また、リクルート事件以来の政治改革、とりわけ小選挙区制と比例代表制の併立制を中心とする選挙制度改革が海部内閣の主要な課題であった。九一年（平成三年）九月、自民党

内における政治改革に関する論議が進まず、改革案がまとまらない状況について、「海部は『重大な決意』で事態を打開したいと表明、衆議院解散をにおわせた。これが命取りになった。海部を実質的に支えた竹下派は解散反対と海部総裁の続投不支持を通告した。この秋は自民党総裁の改選期に当たっていた。海部は総裁再選への立候補を断念した」⁽³³⁾。

自民党の後継総裁は、同党の竹下派の支持する者に決定することは明らかであった。宮澤喜一、渡辺美智男、三塚博(同年五月死去の安部晋太郎の後継)の三人が候補者であったが、一〇月一〇日竹下派の会長代行小沢一郎が「自分の事務所に三候補を別々に招いて政策を聞き、竹下、金丸、小沢の三者会談、派閥総会を経て一日夕、宮澤支持を決めた。このときの『小沢面接』は『竹下派支配』の生々しい場面として世の耳目を集めた」⁽³⁴⁾。

これにより、九一年(平成三年)十一月五日一二三回国会が召集され、同日海部内閣は総辞職する。同日、両院で首班指名が行われ、衆議院では自民党新総裁の宮澤喜一が過半数で指名された。参議院では、前回の海部指名のときと同様に決選投票となり、宮澤と社会党委員長長田辺誠とで争われたが、宮澤多数でその指名が決定した。なお、この決選投票でも、前回と同様四四という多数の白票が投じられた。

(24) 宮澤内閣は、海部内閣以来の政治課題であった国連の平和維持活動に対する協力、いわゆるPKOと政治改革を引き継いでいたが、PKO法案は九二年(平成四年)六月に成立する。同年七月の一六回通常選挙は、五〇・七%というこれまでの最低投票率であったが、自民党は当選七〇で改選総議席の過半数を獲得した。けれども、非改選の議員は三九人のため、参議院では依然過半数を制し得なかったが復調とはいえた。また、この選挙では、前熊本県知事細川護熙が創設した日本新党が比例選で四人の当選を獲得したことが注目された。

九三年(平成五年)には、自民党最大派閥の竹下派が暴力団と連携していたことが表面化し、また同派会長金丸進

が佐川急便から裏金を受領していたことが明らかになった。これらの事件をめぐって竹下派内に内紛が生れ、自民党最大派閥の同派は羽田派と小渕派に分裂した。このような情勢は、政治改革の一層の推進を求めることになるが、自民党執行部は積極的ではなかった。このため野党と自民党内の改革推進派は反発し、同年六月衆議院で宮澤内閣不信任決議案が上程されると、自民党羽田派はこれに賛成したから不信任案は可決された。同月一八日衆議院は解散された。

(25) 解散後の四〇回総選挙は九三年（平成五年）七月一八日施行され、自民党は解散前の議席を僅かに上回る二二二であったが、過半数には及ばなかった。他方、羽田派三六人は、解散の時に自民党を離脱して「新生党」を結成し、同様に武村正義ら一〇人が自民党をはなれて「新党さきがけ」を結成してそれぞれ総選挙にのぞみ、これら新党が新生党五五、新党さきがけ一三と議席を伸ばし、前記の細川護熙の日本新党も三九と善戦し、これに反して社会党はほぼ半減という七七に止まり、五五年体制の崩壊ともいうべき結果になった。

この選挙結果をうけて七月二二日、宮澤は退陣を表明する。自民党は、これをうけて後継党首の選任を行い、同月三〇日河野洋平が次期総裁に選ばれた。同年八月五日一二七回国会が召集され、宮澤内閣は総辞職し、翌六日両院で首班指名が行われ、日本新党の細川が衆議院で二六二、参議院で一三二の過半数で指名された。五五年（昭和三〇年）自由民主党結成以来三八年間続いた同党の政権が、ここに終わったのである。

細川は、日本新党、新生党、新党さきがけ、社会党、公明党、民社党の非自民連合を形成する各党を与党とする連立内閣を組織した。同年八月九日であった。

細川内閣は、それ以前の自民政権と同様に政治改革、具体的には選挙制度改革を政治課題とし、いろいろと曲折はあったが九四年（平成六年）三月、衆議院議員は小選挙区三〇〇、一一ブロックの比例選出二〇〇といういわゆ

る小選挙区比例代表併立制の選挙法改正を実現した。しかしながら、その後に佐川急便からの資金提供その他の金銭疑惑が明らかとなり、細川は政権を投げ出す。同年四月二五日の細川内閣総辞職である。

(26) 非自民連合は、これをうけて新生党の羽田孜を後継首班候補とし、同日行われた両院の首班指名では、衆議院二七四、参議院一二七の得票で羽田が指名された。羽田は組閣に着手するが、新党さきがけは入閣せず閣外協力に転じ、その他の非自民連合各党の連立で同月二八日羽田内閣が成立した。

この後、新生、日本新、民社の三党は、社会党抜きの統一会派「改新」を衆議院で結成したから、疎外された形の社会党は怒って連立政権を離脱した。これにより少数党政権となった羽田内閣は、平成六年度予算成立直後の九四年六月二五日、総辞職した。よって後継首班の指名となったが、過半数を制する政党が存在せず、いずれの政党も他党と連携しなければ指名を獲得し得ない状況であったから、各党の動向が注目された。そのような状況下で同月二九日指名の議事が行われたが、衆議院では、社会党党首の村山富市が自民、社会、さきがけ三党の連携で二四一、羽田内閣与党勢力の改革連合が推した海部敏樹が二二〇となって決選投票が行われ、村山二六一、海部二一四、白票二九となり、参議院でも村山一四八であったから、村山が国会の指名となり、翌三〇日、自民、社会、さきがけ三党連立の村山内閣が成立した。この連立内閣は、第一党の自民党党首ではなく第二党の社会党党首が首班という、異例の構成であった。

九四年(平成六年)七月一八日召集の一三〇回国会で村山は、「日米安保体制の堅持、自衛隊の合憲、日の九・君が代の容認など、これまでの社会党の主張を大きく転換する見解を表明した」。同年一二月には、新生党、日本新党、公明党の一部議員を除いた公明新党、民社党の各党が合同して、新進党が結成された。

九五年(平成七年)一月一七日阪神・淡路大震災が発生し、死者五千人を超える大災害であったが、村山内閣は機

敏に手際よくこれに対処し得ないうらみがあり、批判をあびた。翌九六年（平成八年）一月五日、連立与党三党の党首・幹事長書記長会談で村山は辞意を表明する。住宅金融会社の不良債権問題が表面化して政権がゆさぶられ、また、この年のなかば以降と予測される解散・総選挙に向けて、連立政権維持の困難性などがその理由ではなかったかといわれている。

(27) 九六年（平成八年）一月一日一三五回国会が召集され、同日村山内閣は総辞職し、両院で首班指名が行われ、河野洋平の後任党首となった自民党の橋本龍太郎が衆議院二三八、参議院一五八、新進党の小沢一郎が衆議院一六七、参議院六九で橋本が指名された。同日、自民、社会、さきがけの三党連立の橋本内閣が成立した。

橋本内閣はバブル経済の崩壊以後低迷を続ける日本経済の再建をその使命としていたが、三年三箇月にわたった連立内閣の時代をふりかえり、あらためて国民の信を問うべきとして九六年（平成八年）九月二十七日、衆議院を解散した。同年一〇月二〇日施行の四一回総選挙は、定数五〇〇に改正されており、ここで自民党は当選二三九となつて解散時の二一一を上回ったが、過半数には達しなかった。他は、新進一五六、民主五二などのほか、社民とさきがけは半減以上という二党の大敗が目立った。

選挙後の一月七日、一三八回国会が召集され、同日橋本内閣は総辞職し、両院で首班指名が行われ、衆二六二、参一四五で橋本が指名され、同日第二次橋本内閣が成立した。三年半ぶりの自民党単独内閣であった。

二年後の九八年（平成一〇年）七月一二日参議院議員一八回通常選挙が施行された。その結果は、自民の改選六一のところ当選は四四で非改選との合計一〇二は大敗といえた。社民も同様に一二から五と半減したのに対し、民主は改選一八に当選二七、共産も改選六に当選一五といずれも大勝した。

参議院議員の選挙ではあったが、右の結果は、自民党政権に対する国民の批判が強いことを示しており、橋本は

それを真正面から受けとめてその責任をとるとして七月一三日、辞意を表明した。これにより、自民党は次期党首選となり、梶山静六、小泉純一郎、小渕恵三の三人がこれに立候補し、同月二四日、同党所属の国会議員と各都道府県連合代表による選挙が行われ、小渕が過半数の得票で同党総裁に選ばれた。

同月三〇日召集の一四三回国会では、同日橋本内閣が総辞職し、後継首班の指名が行われた。衆議院では、小渕二六八の過半数で決定したけれども、参議院では小渕一〇三で二位の菅直人と決選投票となり、ここでは順位が逆転して菅一四二で上位となって菅が指名された。しかし、両院協議会にかけられたが協議が成立せず、衆議院議決のとおり小渕が次期首班に指名された。同日には小渕内閣が成立した。

(28) 小渕内閣も、引き続き経済の再建、財政の改善等、前内閣とほぼ同様の政策目標が掲げられたが、九八年(平成一〇年)一二月小渕首相と小沢一郎自由党党首との間で、両党連立政権の樹立について合意が成立した。ここでは閣僚数の削減、政府委員制の廃止と副大臣制の新設、安全保障の基本原則確立と日米防衛協力のガイドライン策定等が協議された。これに基づき翌九九年(平成一一年)一月一四日小渕内閣の改造が行われ、自由党から野田幹事長が入閣して自民、自由両党の連立内閣が発足した。

同年九月、小渕の自民党総裁の任期満了に伴い、同党総裁選が実施され、加藤紘一、山崎拓と小渕の三人で争われたが小渕が再選された。また、参議院では、自民党は過半数に遠く及ばない不安定な状況にあるところから、かねて公明党との提携が模索されていたが、三党連立につき合意に達したので一〇月五日内閣改造が行われ公明党から続訓弘が入閣し、自民、自由、公明三党の連立内閣となった。けれども、二〇〇〇年(平成一二年)四月、自由党は連立離脱を主張する自由党と連立維持を唱える保守党に分裂し、同月上旬小渕内閣は自由、公明、保守の三党連立に変容した。

(29) 二〇〇〇年(平成十二年)四月二日小渕首相が体調不良で緊急入院し、翌三日青木幹雄官房長官はこれにつき脳こうそくで昏睡状態にあると発表し、青木が首相臨時代理に指定されたことを明らかにした。同月四日小渕の容態が好転しないところから、小渕内閣は総辞職した。

自民党は、後継党首を選任すべきこととなったが、青木官房長官、村上参議院自民党議員会長、森幹事長、野中幹事長代理、亀井政務調査会長の五人の密室での協議で森が後継に選ばれたといわれ、四月五日自民党両院議員総会は、後任選出につき一任されていた党執行部の推薦で森喜朗幹事長を次期総裁に選出した。これについては、候補者の所信や政策の表明もないままに選任されたとの批判が強く、森の首相在任中不適切な選任との批判がいつまわった。

四月五日の衆議院本会議では、森——三三五、鳩山由紀夫——九五、不破哲三——二六、小沢一郎——一七、土井たか子——一四となり、同日の参議院本会議でも森が多数でその指名が決定された。森は、小渕内閣の閣僚全員を再任して自民、公明、保守三党連立の森内閣を発足させた。

森内閣は、小渕内閣の閣僚を引き継いだばかりでなくその政策も引き継ぎ、小渕内閣当時に決定した九州沖縄サミットをホスト国として処理したが、前回選挙から三年八箇月を経過していたこともあってか、サミット前の二〇〇〇年(平成十二年)六月二日衆議院を解散した。同月二五日施行の四二回総選挙では、自民二三三(二七一)、民主一二七(九五)、公明三一(四二)、自由二二(一八)、共産二〇(二六)、社民一九(一四)、保守七(一八)、無所属その他二一計四八〇となり、与党三派で過半数は維持したものの多数議席を失ったことから、敗北というべき結果となった。

選挙後の一四八回国会は同年七月四日召集され、同日の両院で首班指名が行われ、衆議院は投票総数四七九で森

喜朗二八四、鳩山由紀夫(民主党)一三〇その他となり、参議院では森一三三の過半数で、それぞれ森が指名された。同日、第二次森内閣が成立した。

二〇〇〇年(平成一二年)七月、森は前任の小渕内閣が設定した沖縄サミットをホストとして無難に処理したが、「日本は天皇を中心とした神の国」などと発言して物議をかもし、愛媛県立水産高校の実習船がハワイでアメリカ軍の原子力潜水艦に衝突され沈没した事件に際しては、不適切な対応で非難を浴びるなど、問題が多々あるところから連立与党内で森の退陣を求める声が次第に強くなった。

(30) 二〇〇一年(平成一三年)三月一〇日、森は、与党内の趨勢をみて、同年九月の自民党総裁任期満了に伴う後継総裁選挙を繰り上げて実施する旨を表明した。この後、四月一日自民党両院議員総会で森は辞意を表明し、同日自民党総裁選が告示され、麻生太郎、橋本龍太郎、亀井静香、小泉純一郎の四人が立候補して争われたが、同月二四日の投票では圧倒的多数で小泉が選出された。翌二五日には、森内閣与党の公明、保守二党の党首と小泉との与党三党の党首会談が行われ、引き続き三党連立政権を維持することで合意した。

同月二六日森内閣は総辞職し、同日両院で首班指名が行われ、小泉は、衆議院で二八七、参議院で一三八のいずれも過半数で指名された。同日、自、公、保三党連立の小泉内閣が成立した。

小泉は、自民党総裁選における圧倒的な支持と、独自の簡潔な用語による明快な意思表明で人気を博し、また、同年九月一日アメリカのニューヨークのビル爆破など三都市の同時テロ事件の発生には、すみやかに対応するなどのほか、米軍のイラク進攻に対しては、その支援のための自衛隊派遣に踏み切り、イラクの復興援助などの施策を実施した。

二〇〇三年(平成一五年)九月二〇日自民党は小泉を総裁に再選し、その際小泉は、前回選挙からすでに三年を経

過していること、郵政事業民営化など構造改革を活発に進めるためにもその必要があるとして、衆議院の解散を表明し、同年一〇月一〇日解散された。その後の四三回総選挙においては、小泉内閣の構造改革路線の是非が問われるとされたほか、各党各派が従来の公約とは異なるものとしてマニフェストを呈示し、これによって有権者に信を問うとしたことが特色とされた。

選挙は同年十一月九日に行われ、自民党は前回を上回る二三七を獲得し、連立与党三党では二七五、民主党一七七その他であった。同月一日一五八回国会が召集され、小泉内閣は総辞職し、同日衆参両院で首班指名が行われ、衆議院では小泉二八一、菅直人(民主党)一八六その他であり、参議院では小泉一二六、菅八一その他で、小泉が指名された。同日、自、公、保三党連立の第二次小泉内閣が成立し、現在に至っている。

- (1) 議会制度百年史・国会史上巻 五頁
- (2) 石川真澄 戦後政治史(一九九五年) 四三頁
- (3) 前掲・国会史上巻 六一頁
- (4) 石川前掲註2 四五頁
- (5) 石川前掲註2 四七頁。前掲国会史上巻 一二三頁
- (6) 前掲・国会史上巻 一二三頁
- (7) 石川前掲註2 四八頁
- (8) 石川前掲註2 四九頁
- (9) 石川前掲註2 六六頁
- (10) 石川前掲註2 七一―七十二頁

- (11) 前掲・国会史上巻 八二六頁
- (12) 前掲・国会史上巻 九五九頁
- (13) 石川前掲註2 九三頁
- (14) 石川前掲註2 一一一頁
- (15) 前掲・国会史中巻 八一八頁。なお、石川前掲註2 一二四頁参照
- (16) 石川前掲註2 一二九頁
- (17) 石川前掲註2 一三〇頁
- (18) 石川前掲註2 一三二―一三三頁
- (19) 前掲・国会史中巻 九四九頁
- (20) 石川前掲註2 一三四頁
- (21) 石川前掲註2 一三八頁。なお、この当時は公職選挙法の改正で衆議院議員の定数は、五二一となっていたから、過半数は二五六であった。
- (22) 前掲・国会史下巻 六一頁
- (23) 石川前掲註2 一四三頁
- (24) 石川前掲註2 一四五頁
- (25) 松澤「第八八回、第九一回国会概観」・ジュリスト七二二号(一九八〇年)
- (26) 前掲・国会史下巻 四二四頁、石川前掲註2 一五五頁
- (27) 石川前掲註2 一五七頁
- (28) 石川前掲註2 一六四頁
- (29) 前掲・国会史下巻 六八四―六八五頁

- (30) 石川前掲註2 一六五頁
- (31) 石川前掲註2 一七六頁
- (32) 前掲・国会史下巻 一〇四八頁
- (33) 石川前掲註2 一八一頁
- (34) 石川前掲註2 一八二頁

二 実態の分析と問題の所在

右の首班指名の略史を通読すると、現行の首班指名が果して憲法の趣意に適合しているといえるのか、憲法が予定した制度に遵った適切なものであるのかという強い疑いを禁じ得ない。民意の支配という議會制民主政治の根本原理がねじまげられ、ゆがめられた形で六〇年近くの長期にわたって行われてきたことが読み取れると思うが、ここでは、あらためてその実態を分析して何が問題かを明かにしたい。

1 政權たらい回しと憲政の常道排除

第二国会における政權變動、いわゆる政変は、片山内閣与党第一党の社会党の所属議員の一部が野党と手を組み、衆議院予算委員会において予算の組替え動議を可決したことが直接の原因である。内閣提出の予算に対する組替え動議は、内閣の政策やその方針、内容等の変更を求めるもので、その内容や受けとめ方によっては、内閣不信任ともなり得る性質の動議である。⁽³⁵⁾したがって、野党の内閣に対する攻撃手段として用いられるのが通例であるが、普

通には、与党委員が多数であるため、提出されても賛成少数で否決される。

片山内閣の場合、社会主義、資本主義、協同主義というそれぞれ異なる政治理念の下に異なる主張を掲げる三つの政党が、連携して一つの内閣を組織して国政を運営しようとしたのであるから、具体的な施策を策定するに当たっては、与党各党は相互に妥協し譲歩して調整を図らなければならない。そうした調整の結果が内閣の施策であるから、与党各党の本来の立場から見るとその主義主張が弱められ、薄められて不満きわまりないものとなることが避けられないが、それぞれ各党が調整に努力した結果でやむを得ぬこととして受容せざるを得ないことになる。

第二国会に提出された予算補正は、まさに右のような手続を経て閣議決定されたものであったにもかかわらず、与党第一党の社会党議員が組替え動議を提出したのである。自らの内閣に対して、その政策は承認できないからこのように変更せよと求めたのであり、不信任をつきつけたともいい得る。すでに党内野党宣言を発したから与党議員としての責任はないということであろうが、党籍がある以上、野党議員と同一ではない。衆議院予算委員長の職に在った議員は、野党宣言組の一員であったが、その要職につき得たのは与党の社会党所属議員であったからであり、野党議員であればその職を退かなければならない。

さらには、このときの衆議院予算委員会は、議會制度百年史・国会史上巻(七八頁)によれば、「一たん休憩した後、ようやく定足数(二五名)に達して再開された際」組替え動議が提出され、多数で可決したとされているから、委員会開会要件の定足数をいわばギリギリで充足したところで開会し、可決したということになるので、受けとめようでは、難しい条件の下でかくも可決したというニュアンスも濃厚である。しかし、実際には、石川真澄・戦後政治史が「抜き打ち的」と述べているように、与党委員の全員が出席すれば組替え動議の可決はおぼつかなくなるから、与党委員のそろう以前に採決したというのが実情のようであり、その点からは謀略的であったともいえよ

う。

要するに、このときの内閣総辞職の直接原因である予算の組替え動議の可決は、フェアではなかったのである。その点で、政権変動を生ぜしめた与党の社会党議員の責任は重大である。フェアならざる手段で自党の内閣を倒壊させたからである。政権を担う政党すなわち与党は、政権の安定に努め、その所属議員は政権安定のため全力を投ずることが求められる。与党議員が政権安定に努力することは、道義的な義務である。それゆえ、その義務違反となるような行為は、所属政党を離脱してから行うべきである。仮りに、離党せずに政権を揺り動かす如き重大な義務違反行為を所属議員が行ったとすれば、政党は、当該議員に対して義務違反の責任を追及し、除名その他のしかるべき処分を行い、国民に対して政党としての責任を明らかにすべきこととなる。

政党も第一党として政権についたならば、その政権を安定させ、その主義主張に基づく各般の政策を実施することが求められ、それが信任を与えた有権者国民に対する責任でもある。それゆえ、不祥事をひき起こし、あるいはその政策実現に失敗するなど国民の信任に応えられなかったときは、その責任をとって内閣総辞職など、政権から下りるのである。

第二国会における片山内閣総辞職は、まさにそのようなケースに該当した。したがって、社会党は、予算の組替え動議を提出しこれに賛成の表決をした同党所属議員に対し、その責任を問い除名その他のしかるべき処分を行うとともに、政権を維持存続することができず負託された政策を実施できなかった責任をとって、下野するべきであった。一部の無責任な議員の行動で政権を維持し得なかったことを国民に詫びる意味でも、次期政権につくべきではなかったのである。

しかし、実際には前記のとおり自由党の憲政常道論をしりぞけ、政権交代ではなく、国会多数派論によって政権

たらい回しを行った。そして、たらい回しで生れた芦田内閣は昭電疑獄で倒れ、ここではさすがに政権たらい回しはできず、政権交代となって自由党の吉田内閣が生れ、その下での衆議院解散、総選挙となって社会党は惨敗する。右に指摘した通り適切な対処ができず、出処進退をあやまったために国民の信を失ったからにはかならない。

ここでの問題は、憲政の常道をしりぞけて政権の交代ではなく政権たらい回しを行ったことであって、これが先例となって以後の首班指名では、国会多数派の名の下に政権たらい回しが当然のこととなり、議院内閣制の運営をゆがめる発端となったことである。いいかえると、政権交代ではなく政権たらい回しの先例を開き、それが日本国憲法に定める議院内閣制ということになされたことである。これ以後の首班指名が政権交代ではなく、ほとんど政権たらい回しであることは、前記の略史に見るとおりである。

(35) 明治憲法下では、帝国議会の予算修正権は大巾に制限されていたので、各党各派がのぞむような改正を実現するため、修正動議ではなく、組替え動議が用いられた。編成替え動議ともいわれ、現に「提出された予算の案を内閣においていったん撤回し、当該動議に示された予算の編成の方針又は大綱に従って款項を新設改廃し、当該動議の趣旨に即して新しく予算を作成し、再度政府から提出することを求める議員の提案である。したがって、衆議院において編成替え動議が可決されると、内閣は、たとえ当該動議に反対であったとしても、審議中の予算については、以後その審議は進行されなくなり議決される可能性は消滅するから、予算の成立が欠かせない内閣としては、これを撤回の上、当該動議に即して再度予算を作成し提出することを余儀なくされる」。松澤・議会議法(昭和六二年)一〇九頁

2 首班指名と白票

現行の首班指名の歴史を一読して驚くことは、白票が何とも多いことである。被指名者を指定しない、いいかえると、投票した議員が誰を首班とするのかを明示しない、あるいは明示できないのかもしれないが、特定の者を指名すべきところそれを免れているのである。それが許されるのかどうか、実態の分析を通して考えてみたい。

(1) 一般的ケースにおける白票 まずここで白票とは何かを考えよう。衆議先例六九号（平成六年版衆議院先例集八六頁）によれば、首班指名は「記名投票で指名される者を定め」るものであり、したがって「投票の白紙のもの、被指名者の氏名を記載していないもの、投票者の氏名を記載していないもの、国会議員以外の者の氏名を記載したもの」等は無効として、議長がその旨を宣告するとされており、ここで問題となるのは、国会議員以外の者の氏名の記載や投票者の氏名の無記載等の本来的無効の投票ではなく、誰を指名するかを明示しない、右にいう被指名者の氏名の記載のない投票である。投票人である各議員が誰を首班とするのかを明示しないこと、ここではそれが問題なのである。

参議院の指名手続では、「指名の単記記名投票には、議席に備えた議員の氏名を記入した投票用紙」を用いることとしている（平成十年版参議院先例録九二頁・参議院先例八五号）から、投票者の氏名無記載は生じ得ないので、参議院における首班指名での白票は、被指名者の氏名無記載を指すものとなし得る。

要するに、ここでの問題は、両院の議院規則の定めるところによれば、首班指名は単記の記名投票ということであり、投票する議員がその氏名を明記すべきものとされているけれども、その趣旨は何かを先ず考えてみよう。

首班指名は、いうまでもなく内閣総理大臣となるべき者を指定することであり、その内閣総理大臣は、三権の一である行政権の属する「内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告し、並び

に行政各部を指揮監督する」(憲法七二条)ほか、國務大臣を任免する(憲法六八条)等の職責を有し、日本国における最高、最重要の国家機関である。それゆえ、その欠缺は一刻といえども許されないとして「内閣総理大臣が欠けたとき……は、内閣は総辞職しなければならない」(憲法七〇条)ものとして内閣総理大臣が欠位のままでの内閣の存続は認めないこととし、後継の内閣総理大臣についての国会の指名は、速やかであるべく「他のすべての案件に先だって、これを行う」(憲法六七条一項)べきものと定めている。

このように、首班指名は国の最高かつ最重要の人事に関する手続であり、これに参加する国会議員は、当然に国政の運営、執行を委ねるに最も適した人物を選任すべきであり、それが主権者である国民を代表する議員に課せられた職責であることを自覚して指名の投票をすべきであるところから、その責任を明示するため記名投票とされている。

そうであれば、無記名投票の如きは、全くの無責任な行為であって国民代表にあるまじき行為というべきであろう。それにもかかわらず、ごく少数とはいえ一度や二度にとどまらないで、毎回のように行われていることは軽視すべきではない。

さて次に、白票とはそもそも何なのか。一般に国会の議事において白票が投ぜられることは少ない。両院で表決を採る方法は、異議の有無を諮る方法、起立、記名投票の二つが共通しているほか、参議院では電気装置による「押しボタン式投票」が行われている。³⁶⁾これらの採決方法によると、白票の生ずる余地はほとんどない。白票とは表決に際して賛否の判断を留保することであるとすれば、両院における前記各種の採決方法では、異議の有無を諮る方法や起立採決においては白票はすべて反対者の側に組み入れられ、記名投票では、賛成Ⅱ白色票、反対Ⅱ青色票の二種の投票しかないから、そのいずれでもない留保の表明ができないため、棄権または不出席に組み入れられる。そ

のため、判断の留保という白票は、ほとんど目立たない。

けれども、首班指名においては、記名投票であるから、投票者たる各議員は自己の氏名を投票用紙に記入し（参議院はその氏名が投票用紙に印刷されている）、被指名者の氏名を記入して投票すべきこととなるが、白票は、その被指名者の氏名を記入していない投票であるところに問題がある。他の一般的な議案に対する賛否の判断の留保とはその性質が全く違うのである。

法律案を始めとする各種の議案に対する表決で国会議員が賛否の判断を留保することは、会議に出席してその審議に参加し、責務を果たした上でその最終段階の表決で責務を放棄するのであるから、会議に欠席して審議に参加しない議員と同列には論じ得ない。しかし、重要な表決権の行使に際して賛否の判断を示さないことは、職責を果たしたとはいえないことになる。

しかしながら、法律案にせよ、予算にせよ、通常の議案に対する白票という表決権の行使は、格別に大きな問題を引き起すものではない。法律案の不成立は、その利害関係者にとっては大きな打撃となるであろうが、全体的に見れば、法的、政治的に、そして社会的には現状維持に止まり、積極的な変革を生ぜしめることにはならない。その意味で法律案等に対する白票は、特に排除しなければならぬとはいえない。のみならず、政治的な対立が先鋭化しているような特別の案件について、当該政治的対立には中立であることを表明するには、賛否の判断を留保するか審議を欠席するかの方法によることとなるから、白票は認められてしかるべきこととなる。

しかしながら、首班指名はそうではない。国会議員は、自己の適任と考える国会議員一人の氏名を記載して投票しなければならないのであり、白票は不可としなければならない。内閣総理大臣は誰であれ必ず在職して、その職務が遂行されなければならない。断じて欠位があつてはならぬのである。それゆえ、首班指名は可及的速やかに行

われるべきことが定められている。その内閣総理大臣を誰にするかを決定すること、それが首班指名である。形式的には、憲法六条一項で天皇の任命によるが、それは国会の指名に基づいての任命であるから、実質的には国会の指名で決定される。実質的に内閣総理大臣を決定することが首班指名である。

したがって、国会議員が首班指名で白票を投じたのでは、内閣総理大臣は任命し得ないことになる。国会議員の一人一人が自分だけならば……と考えて、全員が白票を投じたとすればどうなるか。いうまでもなく、首班指名は各国会議員の権能であって法的な義務ではない。首班指名で投票するもしないも、いずれもそれは各議員の自由である。しかし、各議員が投票しなければ、全議員の白票も同じで、内閣総理大臣を任命し得ないという事態を生ぜしめることとなる。

このように考えてくると、憲法六七条一項が国会の議決で首班を指名すると定めた趣旨ないし法意はなにかをあらためて明らかにする必要がある。

明治憲法下においては、首班指名は最も重要な国務と位置づけられ、特別な取り扱いがなされていた。天皇は、明治憲法一〇条の文武官任命権により内閣総理大臣を任命するが、誰が首相として適任か、その時の国内情勢や国際情勢を踏まえて最適任者を選考しなければならないが、それは天皇が単独でよくなし得ることではない。また、立憲君主として、天皇の独断専行は許されることではない。しかるべき補弼が必要であるが、その方法として行われたのが元老による選考であった。政権変動が発生し、次期首班を指名する必要がある場合、天皇は誰が適任かを元老に下問し、これをうけて元老が選考の上適任として推薦する者を次期首班に指名した。³⁷ 指名は、その者に組閣を命ずるという形で行われ、当時はこれを「大命降下」といい、大命を拝受した者は、関係者と接衝の上でその同意を得て閣僚名簿を作成し、これを天皇に奉呈する。天皇は、この名簿にしたがって内閣総理大臣以下各国务大臣

を任命し、新内閣の成立となったのである。

なお、元老は「もともと明治時代の特殊な事情から生れた慣行上の産物にすぎず、制度的な基礎を欠く」ものであり、「恒久的な制度ではなくその欠員が順次補充されるのでない」というシステムであったから、その後には、当時の内大臣を中心とした重臣会議という首相候補者選考機関が元老に代って設けられている。

いずれにせよ、日本国憲法下においてはもとより、明治憲法下においても、内閣総理大臣は国政運営の中核であつてこれを欠くことはできないものとして、その選考システムが構成されている。元老あるいは重臣会議のメンバーが「白票」、すなわちしかるべき適任者が見あたらない、判らないとして候補者を奏薦しなければ、天皇は次期首班を指名し得ないこととなるから、国政停滞の責はすべて元老あるいは重臣会議のメンバーが負うべきことになったであろう。

国会の首班指名は、主権者たる国民に代つて国会議員が、国会議員の中から適任者を指定して首相候補者を定めることであり、国会議員に委ねられた最大の責務である。しかば、その指名に際して白票を投じ、指名すべき者を特定しないということは、議員としての職責の放棄となり、主権者国民に対する重大な背任行為ということになる。首班指名は、速やかにそして必ず行わなければならぬ事案であり、法律案や予算の議決とはその性質を異にしていることは前述した。したがって、これらを総合して考えると、首班指名における白票は許されないといわなければならない。

(2) 特別のケースにおける白票 ここに特別のケースとは、最初の投票で過半数の得票者がいないため、上位二者による決選投票となった場合のその決選投票を指している。また、それは参議院においても同様なのであるが、論考が長くなるのでここでは衆議院における決選投票を中心に論ずることとしたい。

衆議院の首班指名が決選投票となった場合に、ここで多数の白票が出たが、それは第三国会の二二一票、第一六国会の七五票、第八九国会の二五〇票というケースである。

① 先ず第三国会のケースをみると、既述のように昭電疑獄事件で芦田内閣が倒れた後の首班指名である。ここでは、少数派の自由党の党首吉田茂が指名されたが、衆議院における投票の結果は次のとおりであった。

吉田 茂	一八四
片山 哲	八七
三木武夫	二八
黒田寿男	九
徳田球一	四
斉藤 晃	一
白 票	八四

右に明らかなように、各党各派の所属議員は、それぞれ自党の党首に投票したとみられるから、白票は、民主党議員の投票であろう。党首の芦田がひきいる内閣の総辞職後の指名であったから、後継党首を選任するいとまがなく、白票となったのであろう。次いで決選投票となり、吉田一八五、片山一、白票二二一で吉田の指名に決している。ここでの白票は、社会、民主、国協の前内閣連立与党三党の所属議員が政権たらい回しとなる片山の指名を避けつつも、積極的な吉田指名も回避したいという結果であったろう。

かかる議員の投票行動を規律し、あるいは誘導した政治的な論理は、政党制であったと思われる。政党の論理では、前回の場合のように芦田から片山へという政権たらい回しは状況からみて不可としつつも、そのゆえに政敵であった吉田を積極的に支持することも困難である……、そういうことではなかったか。おそらくは政党の枠組みの中での思考であって、その枠組みの外へ出て事態を観察し、対応を考慮することができなかったためであろう。

② 次に、第一六国会のケースがある。ここでは、バカヤロウ解散から総選挙となった後の国会での首班指名であった。与党の自由党は既述のように議席を大きく減じ、過半数を割りこんでいたから、自由党単独の政権は困難であった。首班指名の結果は前述のとおりであるが、ここで問題とするのは決選投票における七五という白票である。

当時の左右両派社会党の所属議員が投じたものである（このほか決選投票では退場した議員も多かったと思われる）が、なにゆえに白票なのか、理解に苦しむところである。決選投票は、自由党の吉田と改進黨の重光の二人についての投票であったが、左右両派社会党が全員退場もせずに重光に投票すれば、吉田の再選は阻止され、改進黨の重光内閣が生れ、政権交代が実現したのである。それにもかかわらず、吉田再選を妨げない結果となることを承知で（あったと推測するが）白票を投じたのである。

社会党は、前国会の第一五国会で吉田内閣不信任決議案を提出し、それを可決に導いた結果の解散であったから、吉田の再選には反対の立場にあったといえるので、それを阻止してこそ首尾一貫することになる。したがって決選投票に際しては、社会党両派は、重光に投票して改進黨の重光内閣の実現を期すべきであったといい得る。

それにもかかわらず、白票を投じてみすみす吉田の再選を不作為ではあったが支持したのである。その責任は重大である。

有権者は、国会で暴言を吐いた宰相は不要と考え、自由党支持を転換したから同党は議席の減少を余儀なくされたのであり、国民は、吉田の再選を支持しているとしてもそれは少数派に止まっていると考えられ、よって、第一党の自由党の党首ではあっても、吉田再選を阻止することが国民の信託に応える民主政治の正道であった。けれども、社会党はこの正道を行かなかった。再言するが、その責任は重大である。

社会党としては、資本主義を推進する保守勢力の自由、改進黨の対立には介入しない、社会主義政党の立場からは、両党対立には中立であることを明示したいという意図があったかもしれないが、仮りにそうだとしてもそのことにどれ程の意味があったか、それよりは多くの国民の期待を裏切ったことで、日本の議会制民主政治の発展を妨げたことの罪の大きさを考えるべきである。

③ 第三は、八九国会における決選投票で大平正芳一三八、福田赳夫一二二に対し、このいずれをも上回る二五〇票という多数の白票が出たケースである。ここでは、当時の首相の大平が与野党伯仲から脱出して安定多数を獲得しようとして、衆議院を解散したが選挙の結果は自民党の敗北となり、自民党内の反主流派は敗北の責任を取って大平の退陣を求めたのに対し、主流派は敗北は認めても大平退陣の要なしとして対立し、自民党四〇日抗争といわれた党内の権力抗争が行われた。それが党内で収拾し切れず、衆議院という国家機関にまで及ぶことになり、大平と福田で首班指名が争われて決選投票にまでもつれ込んだのである。

この決選投票では、実に二五〇票もの多数の白票があったがこれはいかがなものであろうか。前述のように、首班指名という重大事案に何等の具体的な意思表示もしない議員は、そもそも国民の負託を何と考えているのであるうか。おそらくは、決選投票の候補者二人は自民党所属で党内対立の収拾不可能なままに、衆議院における投票となったところから、野党各派の議員としては、そのいずれかに加担するかの如き投票は適切ではない、自民党内の

勢力争いには中立という判断が先立った結果の白票であろうと推測し得る。

しかしながら、私的な党内抗争を公的な国家機関にもち込んで決着をつけようとした自民党の、節度のない不将不届な態度に対しては、白票では何の意味もない全く無責任な対処というべきで、有権者国民は、齒がゆい思いを禁じ得ぬと同時に無力な野党各派に失望したのではあるまいか。ここは、自民党に痛撃を与え、猛省を促す必要があったのではないか、そのための手段が野党各派にはあった筈である。

そもそも、自民党の四〇日抗争という選挙直後から開始された主流と反主流の二派に分裂しての対立抗争は、野党に政権を奪われる虞れが全くなかったところから生じており、政権交代を置き去りにし、政権たらい回しを常態としていたところであったから生れたということが出来る。野党が結束して政権を目指す体勢が整っていれば、自民党は党内抗争にうつつを抜かしていることなどできなかったであろう。場合によっては政権を失う危険を冒してでも、抗争する程愚かではないと思われるからである。それがそうではなかったのは、野党各派が無為無策でただ拱手傍観するに止まっていたからにはかならない。日本の議会政治の未熟というか、活力を喪失している状態をあらさまに示した一幕であった。

次に、野党の連合連立による政権奪取が困難であったとすれば、他の方法はどうか。白票が無責任であるとするれば、決選投票では福田に投票して自民党主流派に打撃を与えることが考えられよう。主流派の大平は田中派の支持で党首の座を確保し首相に任ぜられており、その田中派は、ロッキード事件の被告田中角栄の支配下³⁹にあって、その隠然たるそして強大な影響力が自民党全体に及ぶという構造となっていたから、そのような自民党の権力構造の破壊に繋がることになったかもしれないのである。野党の福田への投票は、党内抗争への単なる介入に止まらず、当時の日本の議会政治の構造を改革する端緒となり得たかもしれない、そういう力が秘められていたことは疑いがない。

い。

それにもかかわらず、半数近い衆議院議員は白票という極めて安易な手段によって、無責任な対応をした。ここに、首班指名における白票について、再考すべき必要があるとする根拠がある。

(36) 松澤前掲註35 五二五頁。なお、押しボタン式投票は、各議員の議席に装置されている賛否いずれかのボタンを、議長
の宣告に応じて押すことで表決が行われるシステムで、参議院が実施している。平成十年版参議院先例録・三六二頁参照。

(37) 宮沢俊義「内大臣論」・日本憲政史の研究(一九六八年)所収一九九―二〇〇頁。

(38) 宮沢前掲註37 二〇二頁

(39) 石川前掲註2 一五五頁

3 現行指名手続の不備

首班指名に関する現行議会法の定めは、衆議院規則一八条と参議院規則二〇条の定めが各議院にあるのみで、いずれも単記の記名投票で行い、過半数の得票者を指名される者とし、過半数の得票者がいないときは、上位二者について決選投票を行い、多数を得た者を指名される者とする旨の規定がそれである。このほかの候補者をどうするか、政党間の対立や提携などどう取り扱うのかなど、具体的な処理に必要な事項については全くその定めがないため、両院の規則など議会法を見ただけでは具体的手順など判らない。

なぜかといえば、首班指名に関する具体的な手続きについて議会法にはその定めがない、たとえば、「議員は、所属会派の決定にしたがって投票するのを通例とする」というような規定が議院規則にあれば、議員はそれぞれその

所属政党Ⅱ会派の党首に投票するということが理解できるが、それらは先例ないしは慣行に委ねられていて、議会議法上明文の定めがないのである。そして、その先例、慣行も必ずしも充分なものではない。前述の一六国会や八九国会における多数の白票という事実は、単に政党制の論理に委ねるのみで、後述するように、国権の最高機関としての国会がどのように処理するか工夫が欠落していることを物語っている。

首班指名が政党制と密接不離の関係にあることはいうまでもない。それゆえ、政党制を前提としてその手続が組み立てられるべきことも、異論はなからう。しかしながら、首班指名に関するすべての事柄をいわば当事者である政党Ⅱ会派に丸投げのような形で、取扱いをすべて決定させることでよいのかどうか、考慮すべきところではなからうか。事実在即していえば、第二国会における首班指名がいわば当事者である各党各派の代表者の協議で大筋が決定され、憲政の常道は排除されて国会多数派論による取扱いが定まり、政権たらい回しとなった経緯からも明らかのように、各党各派がそれぞれ政権につくことの利害得失を計算してその主張を展開し、妥協譲歩が可能な場合は相互に調整を図るであろうが、結果的には各党各派のいわゆる党利党略で決定が導かれることになるのではないか。

さらにいえば、金脈事件で田中内閣が倒れたとき、その後継首班の指名に際しても、当時の多数党である自民党は、当然の如く党首の首をすげかえて後継の三木を首班に指名しているが、他方で自民党の政党としての責任が論議される場合は、国会にはなかった。再論するが、金脈事件をひき起した田中は責任を問われたけれども、その田中を党首に立て、首相に据えた自民党の政党としての責任はどうなのか、国民に対する重大な責任というべきであるが、これは全く不問に付され、この当政権交代論はほとんど聞かれなかった。このことを論議する場合、いいかえると手続が欠落していたからではなかったか。

三 議院内閣制と政権交代

1 序説

一九四七年（昭和二十二年）五月の第一回国会における最初のそれ以来、現在まで五八年間、累計四三回にわたる首班指名の歴史を概観し、それらが内在させている問題を摘記して、現状の如き実際の運営は日本国憲法の所期するものではないと考えられることを論証した。

しかれば、憲法が予定し、憲法の趣意に適合する首班指名とはいかなるものか、現行手続をどのように改めるべきかが明らかにされなければならない。

憲法改正論とともに首相公選論も唱えられる現今、議院内閣制の長所を強調してその存続を図るとすれば、国会の首班指名は適正に行われ、議院内閣制の適正な運営が実現されて始めて説得力をもって主張し得るのであるが、そのためにも、現行の手続は速やかに改善されなければならない。

2 多数派による指名と政権たらい回し

すでに指摘したように、政権変動に際しての後継首班の指名は、實際上、政権交代ではなく政権たらい回しで行われてきたが、それを正当としその根拠となっているものは何かといえ、首班指名は国会の多数派によるべしとする国会多数派論である。これによって政権交代は封じ込められ、具体的には自由民主党の長期単独政権という事態が続いた。そして、国会で多数派である限り、政党はその責任を問われることがなく、引き続いて政権の与党として存在し活動することが許された。

国会多数派論の根拠は、いうまでもなく民主政治における多数決原理である。政党制を基本とする現代の民主政治は、国会ことに衆議院における最大多数の所属議員を擁する政党、すなわち第一党に政権を委ねることを原則とする。国政の運営執行の任にある内閣は、衆議院の信任を在職の要件とし、その信任を確保するために衆議院の多数党を内閣の支持政党とする。実際には、多数党の党首が内閣の首班となり、当該政党の幹部領袖が閣僚となって内閣を組織する政党内閣制がとられている。そして、選挙に際しては、有権者国民は、その選挙区の候補者本人の人格識見、信条、政策等を考慮して投票するが、その所属政党のいかんは重要な選択基準とされるに至っており、それゆえ、選挙の結果各政党が獲得した当選人の多寡によって民意の所在を認識し得ることとなっている。

したがって、衆議院における各党各派の所属議員数の多少ないし政党勢力の大小は、有権者国民の意思がいずれにあるかを表明するものと考えられ、第一党となった政党に政権を委ねることが主権者の意思に従うことになる。総選挙後の国会における内閣総辞職を定めた憲法七〇条は、最新の民意にしたがって政権構成を行うべきことを求めたものにほかならず、それは右の如き実態を踏まえての定めといえよう。

総選挙後の国会において内閣が総辞職することは、右の憲法七〇条の定めに従ったものであるが、国会は、これに次いで直ちに首班指名を行わなければならぬ。その際、最多数の所属議員を有する第一党が過半数を制するとき、当該第一党の党首が首班に指名されることとなり、格別の問題はない。その第一党が過半数に達せず、比較多数に止まる場合はどうか。このときは、首班指名は最初の投票では決定に至らず、決選投票によるべきこととなる。これにより成立する内閣は、第一党単独のそれか、あるいは提携する複数の政党による連立内閣（場合によっては、細川内閣のケースのように、二、三位連合で第一党を抑えて連立内閣を形成することもあり得る）となることもある。いずれにしても、総選挙直後における首班指名は、有権者国民の表明された意思が生き生きとした時点で行わ

れることになるから、多数決原理によって処理することが適切であり、簡明である。

けれども、選挙の時から一年がたち、二年を経過するなど、ある程度の期間が置かれた時点で政権変動が発生した場合などでは、民意の所在は明確に認識し難いことが多からう。この場合、国会多数派論によれば、政変に際しても各党各派の勢力に格別の変動がなければ、依然として与党が多数派であるから、その多数派の与党から後継首班を選出することを可とする。これが半世紀をこえる首班指名の歴史であるが、果たしてそうなのか、議院内閣制の本旨に従った適切なものなのかどうか、問題はこの点にある。

典型的な例として、七四回国会における田中内閣総辞職後の首班指名をみてみよう。前述のように、金脈事件で世論の強い批判を浴び、国会でもきびしい追及をうけた田中首相が遂に政権を投げ出したが、当然の如くにたらい回しが行われた。当時の新聞やテレビなどマスコミは、政権たらい回しとなることなどそっちのけで、専ら自由民主党の次期総裁がどのように選出され、誰が選出されるのかに関心を集中して報道し、政権交代を論ずることはないも同然であった。「政権をわが党によこせ！」という野党の声が上がらない奇妙な状態であったからでもあるが、五五年体制のゆがみというべきかもしれない。

それでは、ここで強調したいことは何かといえ、政党の責任である。内閣が政権を維持することができずに投げ出す、総辞職するということは、政策の行き詰まり、不祥事の発生、重大問題処理の不手際などさまざまな理由があり得るが、要は重大な政治責任を負ってこれを追及された結果といえる。もとより、首相が病気でその任にたえないとする場合、たとえば石橋湛山や池田勇人の退陣、あるいは自由民主党が党首の任期を二年と定めた結果、その任期満了を理由とする退陣、たとえば福田赳夫や鈴木善幸の首相辞任などの例があるが、ここではそれらの事例が問題なのではない（もっとも、党首の任期制は、自民党の都合が優先した民意とは無関係のシステムであるから、

これにより首相の在任が左右されることには大きな問題があるが、ここでは詳論はひかえて、問提の指摘にとどめる。

金脈事件の如き重大な政治責任を追及され、政権を維持することが困難となって総辞職することが問題なのである。田中退陣から一五年後、同じ自民党の竹下内閣はリクルート事件で同様の政治資金疑惑を招いて総辞職したが、このときの後継首班の選任も右と同様の経過を辿っている。

そこで責任問題とされた資金関係事件について、田中や竹下はその責任をとって挂冠したが、そのみで問題解決となるのであろうか。彼等を党首に選任し、首相の任につけたのは自由民主党であるが、その自民党の政党としての責任はないのか、それがこれらの場合は見逃されてきているが、それでよいのかということが問題なのである。

日本国憲法は、内閣総理大臣と過半数の国务大臣は国会議員であるべきこと（六七条、六八条）とする一方、国会議員が政党を形成してこれに所属する政党制が一般的となり、憲法もこれを容認すると解されているから、当然に内閣は政党内閣であり、また議院内閣制は同時に政党内閣制となることを普通とする。それゆえ、現今では政府与党一体論が唱えられ、与党の政策、政治的主張はそのまま内閣のそれとなると解するのを通例とする。

内閣は、政党——与党を基盤として国会の信任を確保するが、その内閣が政権を保持し得なくなつて下野することになったとき、その理由のいかんによっては、内閣の支持基盤である政党すなわち政府与党も、同時に国民に対する責任を明らかにする必要がある。所与の期間その政権を保持し得ない内閣を構成し、これを支持した政党は、国民に対して、負託の任を果し得なかったことに責任があるといわなければならない。その責任を明らかにすることは、次期政権の形成に関与しないこと、いいかえると下野することである。謹慎の姿勢を示すことといえよう。政党内閣制は、政党の政治責任が問題とされなければならぬのである。

現に、片山内閣の倒壊に際しては、国会多数派論によって政権たらい回しを行った社会、民主、国協の与党三派も、昭電疑獄で芦田内閣が倒れたときは、さすがにたらい回しは困難とみたのか、衆議院における首班指名の投票では三派の票は各党派別に割れ、決選投票では二一票という白票となり、自由党の吉田内閣へと政権交代が行われた。ここでは、国会多数派論は影をひそめていたが、それは、連立与党三派がいずれも、政府与党としての責任を引き受けることになって、国民の追及にさらされることは避けたいと考えたからではなかったか。三党連立の協定が成立しなかった、あるいはその努力を払わなかったのである。

五五年体制が成立すると、以後政権交代の事例は絶える。昭和三五年のいわゆる六〇年安保で岸内閣が倒れても、政権交代とはならずと同じ自民党の池田内閣へたらい回しとなった。重大な金脈事件をひき起こして強い指弾を浴びた田中内閣が瓦解しても、与党の自民党は後継党首に三木武夫を立てて首班に指名し、閣僚を送り込んで依然として政府与党の座を下りない。竹下内閣倒壊後の宇野内閣の場合も同様である。

首班指名の歴史はそうなのだが、果してそれが日本国憲法に定める議院内閣制というものなのか、政権変動と政党の責任は無関係ということになれば、政党は有権者国民に無責任も同然となるが、議院内閣制とはそういうものなのか、この疑問は、筆者一人のもののだろうか。

3 憲政の常道と政権交代

(1) 序 説 既述のように、日本国憲法下で最初の政変に際し、片山内閣の与党三派が国会多数派論を唱えて政権たらい回しを行い、野党の自由党は、政権交代を求めて憲政の常道によるべきことを主張したが、少数で排除された。

けれども、それは第一院の衆議院がそうであったということ、第二院ではあるが参議院はそうではなかった。片山内閣倒壊後の首班指名では、参議院は吉田茂一〇一、芦田均九九、西園寺公一の一一ほか、一、二の散票があつていずれも過半数ではないので決選投票となり、ここで吉田一〇四、芦田一〇二、無効三、白票七となって吉田が指名された。白票七の動向いかんでは結果が変動したかもしれないが、ともかく参議院は吉田を指名したことの意味は小さくない。

結論からいえば、参議院は、衆議院の如き政権たらい回しを認めなかったのである。当時の参議院各党各派の勢力をみると、緑風会九〇、社会党四六、民主党四四、自由党四三、無所属懇談会一四、共産党四、各派に属さない議員三、欠員六（一九四七年（昭和二十二年）十二月一日第二国会召集日現在）となっており、最大多数を擁する緑風会の動向が指名を決することとなっていた。もっとも、緑風会は純然たる院内会派で、院外に政党という基盤をもたない議員で構成されていたため、政党化の進展に伴い消滅したが、当時は参議院の第一党で同院の動向を左右し得る力をもっていた。ただ、右の如き院内団体Ⅱ会派であったためか、緑風会は各議員個人の人格識見を尊重して党議拘束を行わなかったといわれ、それゆえ、首班指名でも芦田と吉田のいずれとも会派として決定してはいなかったからであろうが、その投票は割れている。しかし、多数派は吉田であったからであろうが、参議院は吉田の指名に決定した。

これは、参議院が憲政の常道を踏まえ、党利党略を排して政権の交代を求めたことを示したもので、この事実を軽視し得ない。憲法が衆議院の優越を定めているため、党利党略に走った結果のそれであっても衆議院の議決が優先しただけのことで、政治原理に照らして考えれば、当時の参議院の議決は正當なのである。首班指名権を有する国会の一院が第二院とはいえ、国会多数派論を排して政権交代を求めた事実は、次に論ずる憲政の常道が生きて働

いていることを示しているからである。このような参議院の動向を決定した緑風会の所属議員は、緑風会そのものが政党とは無関係であったことと、第二院の会派であったところから政権とは縁遠い存在であるため、比較的に公正な判断が可能であったであろう。また、長短の違いはあっても、次に述べる大正末期から昭和初期にかけて行われた立憲政治、すなわち政権交代を原則とした政党内閣政治を実際に体験し、理解する人々であったであろう。もとより、これは推測に過ぎないが、その経歴や年齢に徴して考えられるところである。

そうであれば、第二国会での政変に際して、野党の自由党が政権たらい回しに反対してその実現を求めた「憲政の常道」とは何か、あらためて考慮すべきことになるのではないか。

(2) 憲政の常道の成立と展開　いうまでもないが、明治維新以後日本近代化の一環として太政官制に代って内閣制がとり入れられ、その後制定された大日本帝国憲法(以下には「明治憲法」と略称する)には内閣制そのものは規定されず、三権分立制の下に立法権は貴衆両院から成る帝国議会に、司法権は裁判所に属するとしながら、行政権については特別な定めは設けず、具体的な天皇の大権についての定めのほか、僅かに国务大臣と枢密顧問の職責に関する各一条の規定があるのみで、内閣制については、具体的な所要事項は勅令の内閣官制の定め委ねられていた。

このように先に内閣制が施行され、次いで明治憲法の施行となったが、これ以後は、内閣がその具体的な施策を実施しようとする、それに必要な法律や予算はすべて帝国議会の協賛を経なければならないから、内閣が帝国議会ことに衆議院との関係が円滑であるかどうかは、重要な課題であった。

他方、衆議院は、いうまでもなく民選議院であったから各政党が有力な構成分子となった。政党は、明治の初めから藩閥政府に対抗する拠点となるべく運動を進め、広く国民の支持を集めていたから、議会制度の実施に伴い、衆

議院では、各政党はそれぞれ民意を代表する形で、有司専制というべき藩閥政府ときびしく対決することとなった。いいかえると、対決するか協調するかは別として、憲法の施行——帝国議会ことに民選議院の衆議院開設に伴い、政府は政党と一定の関係を持たなければならなかったのである。そこで当時の政府の要路にある者がもち出したのが超然主義であった。そのため衆議院は、政府と政党が対立抗争を展開する場となったが、不毛の対立抗争は何等の成果も生み出さないから、やがて両者が歩みよって協調するようになる。

宮沢俊義は、一九三五年（昭和一〇年）に明治憲法下のこのような日本の議会政治の歴史を“わが憲政史の回顧”という副題の下に、「政府と政党の関係」として考察しているが、この中で彼は、政府と政党の関係は対立、提携、融合の三つの時代に区分することができるとしている。⁽⁴⁰⁾

右にいう対立と提携の時代は、天皇の信任を基礎として内閣は在職すべきものとする官僚内閣制ないし超然内閣制の時代である。藩閥政府の延長にはかならなかった。しかし、かかる対立、提携の時代を経て、宮沢のいう政府と政党が融合する時代が出現する。それは、政党と国民が一体となって展開した二度にわたる憲政擁護運動——護憲運動の結果であった。政党や国民が立憲政治を確立するため、体を張って護憲運動を行って獲得したものであった。

そのような護憲運動を支配した「政治原理の主なものとは政府と政党の関係に関するもの」であって、政府は議会、ことに衆議院に基礎をもつものでなければならぬものとし、「衆議院の多数を占める政党を支柱とするものでなくてはならない。これが『憲政』であり、また『憲政の常道』である⁽⁴¹⁾」として、これに反する藩閥官僚による第三次桂内閣の成立に対し、反対する政党を中心として広く国民をまき込んだ政治運動が第一次護憲運動である。一九一三年（大正二年）のことであった。

これにより、「桂内閣はこの澎湃たる大運動の前にもろくも瓦解して」⁽⁴²⁾しまうが、このことは、議会政治の実際の運用における政府と政党の関係が超然主義の如き政党を敵視することは無論のこと、両者の提携を排除する如きも通用しないことを明らかにした。

それにもかかわらず、一九二四年（大正十三年）に第二次憲政擁護運動が発生する。この年の一月成立した清浦内閣は、貴族院議員を中心に組織され、衆議院のいずれの政党とも提携しようとはしない超然内閣であったから、各党各派がこれに反発して起された。これに対して清浦内閣は同月三十一日衆議院を解散し、同年五月一日第一五回総選挙が行われた。⁽⁴³⁾

この選挙の結果は、護憲運動を進めた政党すなわち、憲政会、革新倶楽部の二党と、政府支持派が離脱して政友本党を結成したから分裂した後の政友会の三派、いわゆる護憲三派の大勝となり、清浦内閣は六月七日僅かに半年で瓦解した。この後、衆議院の第一党となった憲政会の総裁加藤高明が大命を拜し、護憲三派内閣の成立となる。一九二四年（大正十三年）六月一日のことであった。

護憲三派内閣以後、一九三二年（昭和七年）五月一日のいわゆる五・一五事件で、政友会の犬養内閣が倒れるまでの八年ほどの期間は、立憲政治すなわち衆議院の第一党が政権を担う政党内閣政治の時代であり、立憲政友会と立憲民政党の二大政党により政権交代が行われ、藩閥官僚の手から政党——国民が政権を獲得した時代といえる。当時は、大権政治構造の明治憲法下にあったから、「民主政治」を強調することがはばかられて「議會制民主政治」とはいい得ず、これにかえて立憲政治＝憲政を唱えたと考えられる。けれども、前記のように五・一五事件で立憲政治には終止符が打たれ、以後の日本の内閣は、軍人や官僚等を中心に組織される超然内閣、官僚内閣に戻ってしまった。そして第二次大戦を前にして、政党はすべて解散されるに至るのである。

一九四〇年（昭和十五年）七月から八月にかけて、議会政治の担い手であった各政党は次々と解散を余儀なくされ、これに代って首相を総裁とする大政翼賛会が創設された。大政翼賛会は、その後改組されるなど変遷はあるが、政治的自由を前提とした実質的な政党を否認する体制は、第二次大戦の敗戦まで続いたのである。

明治憲法は、一八九〇年（明治二十三年）一月から一九四七年（昭和二十二年）五月の日本国憲法施行までの五七年間にわたり施行されたが、その間の議会政治の運用をみると、右に概観したとおり、超然主義の官僚内閣制によるところが主たるものである。しかし、短期であったとはいえ、政党と国民が一体となって獲得した立憲政治——憲政の名の下に議会制民主政治を行い、議院内閣制を実現していたことは銘記されなければならない。

（40）宮沢俊義「政府と政党の関係」日本憲政史の研究所収 六四頁

（41）宮沢前掲註40 八〇—八一頁

（42）宮沢前掲註40 八一頁

（43）このとき、衆議院の解散から総選挙まで一〇〇日以上の間が置かれているが、前年の関東大震災で被災した府県における選挙人名簿の調製に日時を要したからだといわれている。議会制度百年史・帝国議会史・下巻 六〇頁

（3）明治憲法と憲政の常道 大権政治を基本構造とする明治憲法の下で、二度にわたる憲政擁護運動を展開して実現した結果が立憲政治——憲政であったが、前記の宮沢によれば、その護憲運動を「終始支配した政治原理」は、まさに「憲政」であり「憲政の常道」であった。すなわち「政府は議会、ことに衆議院に基礎をもつものでなくてはならない。衆議院の多数を占める政党を支柱とするものでなくてはならない」と⁴⁴とされていたのである。これは、

一八九〇年(明治二三年)の帝国議會開設以来、政党がのぞみ、唱えてきたところで、その内容からみれば憲政とは議會制民主政治そのものであり、その運用の基本原則であった。

もっとも、右の如き憲政ないし憲政の常道は一見、当時の日本の議會政治に特有の、特殊日本的な原理に過ぎないかの如くであるが、そうではない。代表民主制の一類型である議院内閣制を指すとともに、その運用を規律する基本原則であったから、普遍的な議會制民主政治そのものであったのである。

立憲政治ないし憲政の常道について、森口繁治は、「運用上に欠陥があると共に制度上にも変態がある」と指摘してその改善を求めながら、「立憲政治を行ふ以上、其帰結は議院内閣政治即ち政党内閣政治でなければならぬものであり、殊に立憲主義の要求する民意に依る政治及び責任政治が此議院内閣政治に依らなければ到底完全に行い得ないものである……吾々が政党内閣政治を以て憲政の常道であるといふのは此理由に基く」と述べて、立憲政治——憲政とは議院内閣制そのものであることを論証している。

そうであったからこそといえようが、第二次世界大戦で、連合国から日本の降伏について無条件の受諾が求められたポツダム宣言には、その第一〇項に「日本国国民ノ間ニ於ケル民主主義的傾向ノ復活強化」という一文があることに注目すべきである。いうまでもないが、「復活」は過去にその事実が存在し、それを再びよみがえらせることであるから、事実が存在せずに復活はあり得ない。それゆえ、ポツダム宣言第一〇項の右の一文は、第二次大戦当時の連合国とりわけアメリカにおいて、軍国主義的な日本でもかつては民主的な議院内閣制が実施されていたという認識があり、その認識に立てば、日本の民主化がその延長線上に置かれるのは当然で復活強化が求められることになったのであろう。

第二次大戦後の日本占領軍当局が日本の民主化のため必要があるとして、憲法改正を求め、日本政府に提示した

マッカーサー草案の起草にたづさわった占領軍の関係者に、右のような日本の議会制民主政治についての認識があったかどうかは明らかではない。しかしながら、大正末期から昭和初期にかけて行われた立憲政治——憲政は、まさに議院内閣制による民主政治であり、ポツダム宣言第一〇項はその認識に立って復活強化を求めたものと考えられる。そして実際に連合国軍（実質はアメリカ軍であったが）の占領下で日本の民主化が着実にそして順調に伸展したけれども、それは右の如き歴史や経験をわれわれ日本国民が持っていたからであることは、いうまでもなからう。そうであれば、指導原理として、またよるべき基準とされた憲政の常道は、明治憲法下における原理という限定された特殊なものではなくて、日本国憲法の下においても妥当し、適用されるべき普遍的、一般的な政治原理ということになるう。

けれども、憲政の常道という政治原理は、一九三二年（昭和七年）の五・一五事件以後、政党を基盤とし政党を中心として内閣を組織するという立憲政治の時代の終了とともに、その機能を停止する。そして再び軍人や官僚等を首班とする超然主義的な官僚内閣制の時代に戻り、第二次大戦での敗戦を迎える。要するに立憲政治の終焉であり、断絶であった。

それでは、明治憲法の施行期間を通じて憲政の常道はどのように把握され、理解されていたのであろうか。憲政の常道は、断絶された歴史の流れからみると、首班指名や内閣制の運用等国政運営の基本原理として、絶対的なものとは受けとめられていなかったといえるようである。五・一五事件以後の超然主義内閣の連続は、それを明らかにしている。

すなわち、明治憲法を民主的に運用しようとするとき、その政治原理として憲政の常道が登場するが、専制的な運用を図るときは超然主義が前面に出るので、憲政の常道は後退させられる。要するに、明治憲法下では、憲政の

常道は相対的な政治原理であった。それにしても、明治憲法が超然主義的側面と民主主義的側面との二面性を持っていたことは明らかであって、専制的な大権政治構造のみを強調してその民主制を否定するのは適正ではなからう。その運用のいかんによって民主的ともなれば専制的にもなった。その民主主義的側面を重視し、これを主眼にすえて評価すれば、ボルンハークが明治憲法を一八三一年のベルギー憲法の系譜に属すると位置づけたことは、⁽⁴⁶⁾首肯し得るところである。

(44) 宮沢前掲註40 八一頁

(45) 森口繁治 憲政の原理と其運用(昭和四年)二六五頁

(46) もっとも、ボルンハークは「日本憲法はそれゆえ極東アジアにおいてプロシア憲法をさらに発展させ、完全に相反する原理に変わったけれども、ベルギー憲法から発展したこの憲法圏に共に属するものであった。それとともに憲法はアメリカからはじまってその地球一周を終えた」(ボルンハーク著・山本浩三訳、憲法の系譜(一九六一年)一一六頁)と述べて、明治憲法はプロイセン憲法の大権政治構造を一層強化したものと評価しつつ、ベルギー憲法の系譜に属するとしているが、憲政の歴史とその実態を見れば、その位置づけは正当なものである。

4 日本国憲法と憲政の常道

(1) 序 説 憲政の常道は、明治憲法下では相対的な政治原理に止まっていたが、日本国憲法下ではいかがであるうか。すでにみたように、国会における首班指名の実際においては排除され、多数決原理に立った国会多数派論によることとなり、政権交代ではなく政権たらい回しが常態となるに至っている。民主政治が相対的な位置づけと

なっていた明治憲法と異なり、日本国憲法は国民主権を原則とする民主政治を基本構造としており、超然主義の存在の余地など全くない。それゆえ、国政の運営は民主的に行われなくてはならないが、政権たらい回しの如き実際の運営が憲法の趣意に即した民主的で適正なものかどうか、あらためて検討する必要がある。

国会多数派論と憲政常道論の対立については、第二国会における片山内閣倒壊後の後継首班指名に際して、そのいずれによるべきかが争われたことは前述したが、衆議院は、国会多数派論によって前内閣与党の芦田を指名し、参議院は、野党の吉田を指名したので両院の議決が異なった。その後の首班指名の歴史は、すでにみたとおり国会多数派によるもので実質は政権たらい回しであったから、参議院が依るべき根拠としたと考えられる憲政の常道は、もはや国政運営の実際においては排除されたかの如くに見える。しかしながら、日本国憲法の下で第二院とはいえ参議院において、憲政の常道が機能したと考えられる事実は、軽視するべきではない。

(2) 憲政の常道の本質 憲政の常道にいう憲政とは、政党を中核として内閣を組織し、その政党内閣が国政執行の任に当るが、その内閣は衆議院の信任を在職の要件とする政治のシステムを指し、要は議院内閣制であり、議会制民主政治であったことは前述した。

しからば、憲政の常道と首班指名とはどのように関与し、どこで結びつくのか、憲政が議院内閣制の運用形態で政党政治を指すものであることは明らかとなったが、そこにいう“常道”とは何を指し、何を意味するのか、が問題となる。端的に言えば、政党間の政権交代である。

この点に関しては、前記「政府と政党の関係」において、宮沢俊義は次のように述べている。

「この時代においては、組閣の大命を拝する者は原則として衆議院における第一党の首領であること、第一党内閣

が倒れた際には第二党の首領が天命を拝すること、もっともその場合首相である第一党の首領が死亡したり、病氣その他の一身上の理由で欠けた際は、その党の後継首領が天命を拝すること、閣員ならびに政務官は原則として首相の属する政党から選任せられること」

などの原則が「實際政治の慣行として、ほぼ確立せられており、従って政変に際しては次の内閣の首班が容易に客観的に予知せられ得るような有様であった」というのである。⁽⁴⁷⁾

ここで注目すべきは、次期首班が「容易に客観的に予知せられ得る」という記述である。明治憲法下においては、首班指名は天皇の大権に属し、明治憲法一〇条の文武官任免権に基づいて天皇が指名するが、その実際は、元老の健在時は元老の、元老なき後は重臣會議の奏薦した者に組閣を命ずる形で行われた。⁽⁴⁸⁾世にいう「大命降下」である。そこでの問題は、元老ないしは重臣會議がいかなる基準または規律に従って選考を行い、候補者を奏薦するのかわである。藩閥官僚制の超然主義体制の下では、誰が後継首班となるかは一般国民には到底予測し得るものではなかった。国民がこれにかかわることは完全に排除されていたのである。しかし、立憲政治の時代においては、右の宮沢が記述したような形、すなわち次期首班の選考は元老によって行われたが、それが明確な意識の下で「憲政の常道」に従って行われたものであるのかどうか、確認し得ない（そのゆえに宮沢は「確立した慣行」と述べているのである）が、反対党の党首に天命が降下することは間違いないことであつたから、国民は容易に次期首班が誰かを予測し得たのであり、結果としては、まさしく政権交代が行われていたのである。

それゆえ、明治憲法下では、憲政の常道は、首相の任命権者である天皇とその補弼に任ずる元老ないし重臣會議を規律する政治原理であるとし、これにより民主政治を確保しようとしたと解することができる。そのように解す

れば、憲政の常道は、明治憲法下における特殊日本的な政治原理であって、議院内閣制に関する一般的普遍的な原理ではないことになる。第二国会の衆議院で片山内閣の後継首班の指名に際して、国会多数派論が野党の自由党がいう憲政常道論を排除した論拠には、おそらく右のような理解に立った意見もあったであろう。

また、その発行当時は日本国憲法に関する本格的な理論書が少なかった事情もあって、大きな影響力を及ぼした法学協会編の「註解日本国憲法」が六七条の解釈の中で、「内閣総辞職の後、後継内閣を組織する者は必ず衆議院における反対党ないし第一党の代表者たるべきことを要求したものではありません。往々憲政の常道の名の下にかかる主張がなされるが、それは、憲法上の要求ではない」と述べ、そのゆえかどうかは定かではないが、以後、憲政の常道は憲法学ではほとんど論じられることはなくなった。ここでは、憲政の常道は憲法上の要求ではないと述べているが、しからば政權たらい回しを憲法が認めているのかについては、同書の見解は明らかでない。

これまでの憲政の常道についての理論状況は概略右のとおりであるが、二〇世紀の始めに各国の現地調査を行い、これに基づいてまとめられたジェームス・ブライスの「近代民主政治」によれば、議院内閣制は「政權が一党から他党に転々する」システムであり、「一内閣の倒れた場合、政權は比較的容易に他の政党に移す。行政部の首長（即ち英国に在っては国王、フランスに在っては大統領、カナダ及びオーストラリアに在っては総督）は在野党の首領に新内閣の組織を委ね、枢要なる官職に在った人々は忽ちにして交替する」ものと論じている。⁵⁰

いうまでもないが、議院内閣制における政変に際しては、政党間の政權交代となることが基本なのであって、憲政の常道はまさにこの政權交代に関する基本原理なのである。宮沢は、このような政權交代を確立した「慣行」といっているが、それは明治憲法下の所論であったから、政治原理として強調することが困難であったとみるべきであらう。

ブライスは、また議院内閣制の特色として「責任の集中」をあげ、「立法部は総て内閣の犯した失政を攻撃することが出来、民衆は内閣とその多数党を非難することが出来る」として、政府と与党の責任を問題とする。前記の政権交代を指摘した彼の所論は、まさに与党のこのような政党としての責任が問題とされているが、政権たらい回しでは、内閣の責任は追及し得ても、与党の政党としての責任は全く不問に付されてしまう。政党の責任も重大な問題であるからこそ、ブライスは前述のようにこれに論及しているのであり、これを不問に付してしまう政権たらい回しが、日本国憲法の定める議院内閣制だとは到底いい得ぬであろう。

以上の如く考察すると、憲政の常道は、日本国憲法の定める議院内閣制の運用を規律する基本原理であり、明治憲法における如き相対的なものではなく、議院内閣制そのものと解すべきこととなろう。

(47) 宮沢前掲註40 九二頁

(48) 宮沢前掲註40 二〇九頁

(49) 法学協会 註解日本国憲法・中巻(昭和二十四年) 二一九頁

(50) ブライス著 松山武訳 近代民主政治・第四巻 一四九—一五〇頁

(51) ブライス前掲註50 一四九頁

四 首班指名と国会の地位

1 序説

首班指名に関する主題について、これまでは象徴的に政権たらい回しと政権交代を対比させて論じてきたが、見方を変えると、多数決原理か憲政の常道かという政治原理の対立の問題といえる。政権たらい回しは、多数決原理によるときは当然の帰結ということができ、政変が生じて、多数決原理に立てば次期政権の基盤となる政党に特別の変化のない限り、結果としてたらい回しとならざるを得ない。これが半世紀にわたるわが首班指名の歴史であり、憲法学もまたこれまでは特にそれを問題視することがなかった。しかし、果してそれが憲法の本質なのかどうか、検討を加えると、これまで指摘したようなさまざまな課題の存することが明らかとなった。

そうであればこの問題、すなわち多数決原理と憲政の常道とは二律背反的な政治原理なのかどうか、が解明されなければならない。

2 首班指名は最高機関の権能

結論からいえば、多数決原理と憲政の常道は二律背反となるものではない。両者はそれぞれ機能する場が異なり、競合的に併立することにはならぬのである。

明治憲法は、官僚内閣制と議院内閣制のいずれによることも、運用次第で可能となる統治構造を定めていたから、憲政の常道は、議院内閣制によるときはその運用を規律する基本原理とはなったが、その意味では相対的な原理とすることができる。しかし、日本国憲法の下では、いうまでもなく議院内閣制を統治の基本構造と定めているから、

明治憲法下におけるが如き相対的な原理ではない。議院内閣制の運用の基本原則、すなわち憲政の常道は必ず遵守されなければならないのである。

けれども、憲政の常道は多数決原理とは両立し難い側面をそなえている。政変に際して、憲政の常道にしたがい、反対党ないしは野党に政権を移そうにも（野党の党首を首班に指名しようとしても）、反対党——野党は少数派であることが通例であるから、普通には首班指名で多数を制することができない。したがって、政権交代は不可能となる。実際に、これがわが首班指名の歴史であった。

日本国憲法は、これを承知してこれを踏まえてその定めを設けている。国会は、民選議会として多数決原理に立って活動する機関であり、それを前提としその上に立って首班指名を国会の権能としている。そうであれば、多数決原理を否認するが如きは、国会の自殺行為というべきこととなろう。

一般に、議院内閣制においては、世襲制の君主または一定の任期で選出される大統領が首班指名を行うのを通例とすること、ブライスの指摘のとおりである。彼によれば、それは「事実上活動している行政部は必然的に党派性質を有するから、国王であっても、あるいはまた大統領であっても、名目上の行政部が政争の外に立ち、党派的な変転の如何にかかわらず確乎として運転を持続するところの恒久的な行政機関を代表することはこの制度の長所」とされ、国政運営につき実質的権能を有しない名目上の機関である君主または大統領が、政変に際しては政党間の対立とは無関係に次期首班を指名するから、政権が政党間を転々とする⁵²ことになる⁵²としている。

これに対して日本国憲法は、天皇は象徴としての存在にとどめ、国政に関する実質的な権能を一切認めず、単なる形式的な任命権等に限定してその権限としているから、国政運営上最重要の人事案件である首班の指名をどのように取り扱うかは憲法上最も重要な課題であったろう。そして、民主的に処理すべきものとして国会の権能とされ

た。

しかしながら、国会こそがブライスのいう党派の抗争の中心であり、複数の政党が相互に対立して政争を展開する舞台である。政権の獲得を目指して各党各派が対立抗争する国家機関が国会なのであり、議院内閣制はこれを容認する。それゆえ、議院内閣制諸国の君主または大統領がそうであるように、国会に対し、政党政派の対立抗争を超越すべきことを求めることはできようが、それでは自己矛盾に陥り、動きがとれなくなるであろう。

そこで注目すべきは、憲法四一条の国会を国権の最高機関と位置づけた規定の意味である。この規定の解釈については、これまでいろいろと議論されてきたところであるが、要はその実質がないこと、すなわち最高機関としての法的な権能がないことが問題であった。⁽⁵³⁾ 何等の実質的な権能なくして最高機関とはいかなることか、というのである。この点について、憲法は首班指名権を行使するときの国会は、唯一の立法機関ではなく、国権の最高機関と位置づけたと解することができないか、これがここでの課題である。いいかえると、国会は首班指名権を有するが、それは立法機関としてではなく、国会を最高機関の地位につけた上で認めたものと解するのである。

国会は、通常は立法機関で立法活動を行い、各党各派の対立し協調する等さまざまな政治的抗争を通じて立法権を行使する。この立法活動を規律し整序する基本原理は、いうまでもなく多数決である。立法機関としての国会は、多数決原理の規律の下にあるが、これは議院内閣制のみでなく、代表民主制諸国の議会に共通する普遍的なシステムである。

この国会に対して、日本国憲法は首班指名の権能を付与した。議院内閣制の通例では、これは立法、行政、司法の三権のうちの行政権に属する権能で、ブライスの指摘するように行政部の最高位にありながら名目的な存在で、党派的对立の外に位置する君主または大統領に属する権能とされている。そのような首班指名権を、政党の対立抗争

の舞台である国会の権能としたのが日本国憲法であるが、何等の配慮もなく、いわば丸投げで国会に首班指名権を与えたのであろうか。そうだとすれば、既述の如き政権たらい回しは憲法の趣意に即した正当なものとなる。

しかし、これまで述べてきたように、議院内閣制は、政党の国民に対する責任も問われるものとして政党間の政権交代を原則としており、これによって政治のダイナミズムを確保して、民意の動向に忠実に忠実に活発な政治を展開すべきものとし、これを規律する政治原理として憲政の常道があるから、憲政の常道に照らせば、政権たらい回しは正当とはいえないこととなろう。そうではあるが、通常の立法機関は多数決を基本原理とするから、憲政の常道を適用しこれに遵うといっても、二律背反的な関係となること前述のとおりである。

そもそも首班指名という国務ないし行為は、立法部という国家機関の任務になじむものではない。立法部すなわち議会は、政党政派が対立抗争することが公認された国家機関であるから、国会の首班指名とは、相互に対立抗争する当事者が喧嘩相手の中から首班を選べというに等しいこととなろう。そうであれば党利党略が優先して、国民的な全体の利益に対する配慮がおざりとなることは避けられまい。それゆえ、この難点を克服しなければならぬが、それにはブライズが指摘したように、国会が、政争の圏外で名目的ながら行政部のトップである君主または大統領と同様の地位に立ち、政党政派の次元を超えることとすればよいことになるであろう。

そこで日本国憲法は、多数決原理に遵って立法活動を行う場合の国会は立法機関と、憲政の常道に遵って首班指名を行う国会は国権の最高機関と位置づけたと解すれば、多数決原理と憲政の常道の二律背反的な関係は解消し、同時に憲法四一条の国会の最高機関性に関する理論的問題も解決されることになる。

いいかえると、国会は、首班指名を行うときは国権の最高機関の地位について、憲政の常道に遵ってその権能を行使すべきであり、各種の法律案や予算を審議し議決する等の立法活動を行うときは、三権の一たる立法権を行使

する立法機関でその活動を規律する基本原理は、多数決となる。日本国憲法四一条はこのような趣旨の定めと解するのである。

(52) ブライス前掲註50 一四九頁

(53) ここでは、代表的な学説として芦部信喜著「憲法」第三版(二〇〇二年)を紹介しておこう。すなわち、『最高機関』とは、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権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、ということ強調する政治的美称である。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権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(二六九頁)。

3 首班指名手続の整備

(1) 序 説 首班指名は、国会が立法機関としてではなく、国権の最高機関として行使する権能だとすれば、その手続も当然それに相応した内容で整備されなければならない。

現行の指名手続は、いうまでもないが、立法機関としての国会が立法権を行使すると同様の前提で規定されており、国会法に指名の議決の通知や両院協議会に関する二箇条と、いずれも指名は記名投票で過半数の得票を要し、過半数に至らぬときは決選投票とする旨の両院の議院規則各一条の規定があるのみである。これは、首班指名も格別の事案ではなく、立法機関における法律案等の議案と同じ審議案件の一種と考え、これらと同一に取り扱うことと

しているからであって、立法機関として各議院が行動することが前提となっている。ただそれにしても、両院規則の定めは不充分である。

現行議会法は、会派の活動に関する定めがないに等しいといえる程に少ない。現実の議会政治は政党制を基礎とし、国会の活動はすべて政党＝会派を中心に行われているにもかかわらず、これを規律する定めがあまりにも少ないのである。たとえば、両院の正副議長の選挙について各議院規則は、いずれも無記名投票で行うこととその投票手続、過半数の当選のほかその得票がないときの上位二者による決選投票等を定めた数箇条の定めがあるのみである。

現在行われている議長は第一党、副議長は第二党に所属する議員の中から選出することなど、議会法は全くその定めがない。四三回総選挙後の二〇〇三年（平成一五年）一月一九日、一五八回国会が召集され衆議院で議長選挙が行われた。ここで自由民主党の河野洋平が四七七票で議長に、民主党の中野寛成が四七五票で副議長にそれぞれ選挙された。立候補制がとられているのではないにもかかわらず、また初当選の新人議員も五人や一〇人ではないにもかかわらず、議院定員四八〇人のほとんどが所属会派の違いをこえて、特定の議員に集中して投票するようなことがどうしてできるのか、会派間における事前の調整がなくては不可能であるが、議院規則にはこれらの定めは全くない。⁽⁶⁴⁾

同様に、首班指名についても、現在は各会派がそれぞれその党首を独自に候補者とし、議員はそれぞれ所属会派の党首に投票する例であるが、決選投票で残った上位二者のいずれもが自党に関係がなければ、白票を投ずるなど無責任な行動があっても、議会法はこれを放置したままで何等の規律もないままである。

もっとも、現行議会法の各種の定めは、立法機関としての国会を構成する議院としての地位で活動することを前

提としており、本論における如き最高機関としての国会の一院としての立場で定められた法ではない。したがって、現行の国会法や両院の議院規則の関係規定は見直されるべきものといえよう。

(54) 衆議院先例一四三号によれば「議院運営委員会が構成されるまで、各派協議会を開く」こととしており、総選挙後初めて開かれる国会の召集日前及び召集日に、国会に臨む諸般の準備事項について協議するため、事務総長は、各会派の代表議員の参集を求め、各派協議会を開くのが例とされており(平成六年版衆議院先例集一六三—一六四頁)、ここで議長、副議長の選挙についても協議が行われ、関係会派から議長等の候補者の氏名が提示されて協議が成立すれば、出席の各派代表者は、それぞれ所属会派の代議士会でその旨を報告し、各議員の議長選挙への対応について指示を与え、これによって議事が行われるから、ほぼ全員一致という選挙結果が得られるのである。このような手続がなくては、本文のような議事(選挙結果)は、到底不可能である。

(2) 指名手続の整備しからば、国権の最高機関としての地位における国会の首班指名は、どのように行われるべきか、議会法はそれをどのように規律すべきか。

立法機関としての国会は、多数決原理の下に政党内閣制を基盤として活動する。これに対して、最高機関としての国会は、政党制を前提としてこれを認めた上で政党制を超越し、憲政の常道を基本原理としこれに遵って権能を行使するべきものである。それゆえ、手続はこれにふさわしいものでなければならぬ。ここで政党制を超越と述べたが、それがかつての超然主義と同じでないことはいうまでもなからう。超然主義は、政党制を否認する原則であるのに対し、政党制を容認しその上に立って政党制の枠組みを超えた次元に立つことを指す点で、本質を異にす

るものである。

それは、ブライスがいうように、議院内閣制の諸国の君主あるいは大統領が、内閣が倒れたとき後継首班に反対党の党首を指名するが、国会は、この場合の諸国の君主あるいは大統領と完全に同一の地位に立つということである。明治憲法下の立憲政治運用の時代の例でいえば、国会は、元老ないしは重臣会議と同一の立場で次期首班を選手し、その選考に基づいて天皇が大命を下したとほぼ同じ地位で指名の議決を行うべきなのである。

右の如き権能行使は、三権の一たる立法機関の国会では適切とはいえない。よって、前述のように憲法は国会を最高機関の地位につけたのである。そうであれば、首班指名の手続もそれにふさわしいものでなければならぬ。たとえば、両院の正副議長で構成する首班指名協議会の如き特別の選考機関を設置し、各党各派の代表者と必要に応じて個別にあるいは全員と協議を行い、選定された候補者につき両院でそれぞれ賛否の投票を行うという手続も、一案であろう。ただし、この案では、特別会の場合は衆議院は正副議長を常に欠いているから、首班指名に先立って速やかに正副議長の選挙を行わねばならぬという問題があり、また、現在は確立された慣行といえるようだが、正副議長の党籍離脱を必須とすることも必要であろう。

(3) 議員の指名投票(表決)権——付白票問題——首班指名における各議員の投票ないし表決の権能は、立法機関としての国会の一院における通常の議案審議に際しての表決権の行使と同様、各議員の自由な意思で自由に行なうことができるか。通常の立法機関としての国会の各議院における議員の表決権は、前記のように、各議員の自由な意思の下に自由に行なうことが認められ、議案に対する賛否の判断の表明を強制されることはない。国会で審議される議案が仮りに賛成少数で否決され、あるいは審議未了で成立しなかったとしても、積極的な現状変更が中止されるのみで変化を生ぜしめることにはならないから、新しく害悪が発生し、新しく既存利益が失われるとい

うような事態とはならないのである。その意味で、各議員が表決で反対し、棄権し、白票を投じ、欠席して表決権を行使しないことがあっても、格別の問題を生じることはないといひ得る。

けれども、首班指名の場合は、通常の議案審議の場合の表決権の行使とは異なる。内閣総理大臣は、一刻といえどもその不在があつてはならぬものである。憲法六七条一項で首班指名は「他のすべての案件に先だつて行ふ」と定めていること、内閣法九条の内閣総理大臣の臨時代理の定めなど、いずれも首班の欠位に速やかに対応し、速やかに補欠を行うべきことを定めていることからみても、首班指名においては、国会議員は、必ず誰であれ自己の適格と信ずる者を指名しなければならぬといえる。国会議員が一般の議案に対する賛否の表決の場合と同様に、その判断を留保し、欠席し、棄権して首班指名が成立しなければ、国は、国政運営の中核を欠落させ、その執行を停滯させるという完全な欠陥状態に陥ることになる。そもそも、議院内閣制諸国の君主や大統領が後継首班を指名しないという事態を想定できるだろうか。

右のように考えると、首班指名における議員の白票は、看過し得ない重大な問題を含んでいることが明らかである。現に、バカヤロウ解散後の一六国会の衆議院における首班指名の決選投票で、七五票という多数の白票のほか、決選投票で退場した議員数をこれに合せると、二位に終っている重光葵が逆転して一位になり、政権交代が実現していた。また、八九国会における自民党四〇日抗争の際も決選投票で、二五〇票という実に衆議院議員の定数のほぼ半数に近い議員が白票を投じているが、当時の選挙結果を分析して民意の所在を考察し、議会政治、議院内閣制の本旨に照らして考慮すれば、当時の自民党反主流派の福田に投票する途があつた筈であり、それで決選投票は一、二位逆転となつて自民党は大きな打撃を受けた筈である。野放国な党内権力斗争を收拾し得ない、自民党党首の政治責任を追及することとなるから、大きな意味があつたけれども、白票ではそれもかなわなかつた。

右のように、重要な政治の節目に無責任な白票が投じられ、そのために議会政治の転換をはかることができず、活性に満ちた弾力的な議院内閣制の運用ができなかったことは、深く反省されなければならない。

これを要するに、首班指名においては、国会議員は、白票という判断の表明を留保することは許されない、必ず具体的な氏名を挙げて投票すべき義務を負うということであり、首班指名手続に関する議会法は、その旨を明確に定める必要があるのである。すなわち、国会議員はいずれも、主権者である国民から各国民に代って首班指名を行うという負託を受け、これに従い必ず自己の適任と信ずる国会議員を指名する義務があるのである。

(4) 首班指名と党議拘束 ここに党議拘束とは、各議院で審議中の特定の議案の採決に際して、政党Ⅱ会派がその所属議員に対して、決定した賛否のいずれかに従って表決を行うべきことを強制することをいう。⁽⁵⁵⁾

党議拘束は、政党制の議会では国によりその強弱に違いはあっても、普通のことである。政党が政治団体として有権者国民の信託をうけ、政治活動を展開し、選挙に際しては所定の政策の実施を約束するいわゆる公約を行い、近頃はマニフェストとして有権者に確約するなどの活動を行うから、政党Ⅱ会派は、マニフェストないし公約に反すること、その趣旨にそわないようなことは、行うことができない。そのため、各議院における議案審議の過程でマニフェストないし公約に適合するかどうかを考慮して、当該議案に対する賛否について政党Ⅱ会派としての意思決定を行い、政党Ⅱ会派としての一体性を表示することも含め、当該決定に従って所属議員が表決を行うべきことを強制する。

立法機関としての国会において、各党各派が党議拘束の下に所属議員を通じて活動を行うことは、政党制の下にある現代議会の通例で当然のこととして容認されるところである。しかしながら、それは三権の一たる立法機関としての国会におけることであって、日本国憲法の定める最高機関の地位についての国会、その地位で首班指名の権能

を行使する国会においては、政党Ⅱ会派の活動は、指名に至る段取りないしは手続に関する事項に限定されるというべきである。いいかえると、首班指名における手続形成過程に政党Ⅱ会派が関与することは、合理的な議事運営を確保するためにも必要と考えられるが、首班指名の実体形成過程に政党Ⅱ会派が関与することは禁じられなければならない。

なぜかといえば、既述のように、首班指名を行う最高機関としての国会の活動を規律する基本原理は、多数決ではなく憲政の常道である。政党制を基礎としながら、その政党Ⅱ会派を超越した次元で次期首班の選考を行うべきこととされるからである。それゆえ、各議員の個別独立と自由が何よりも重要であり、尊重されなければならないからである。

各議員はその一人一人が、主権者国民の信託の下に、その所属する政党Ⅱ会派の一員でありつつ、その主張や利益を考慮した上でこれを踏み越え、独立した自由な立場で、その時点において国民全体の福祉の増進と国益の実現を図る上で、最も適任と判断される国会議員を指名すべき義務を負うというべきで、首班指名を行う国会を国権の最高機関とした憲法の求めるところである。そのような各国會議員を規律する政治原理は、いうまでもなく憲政の常道である。各国會議員は、憲政の常道に遵い、独立して自由に選択するという立場を確保することが重要である。過半数の所属議員を擁するが如き大政党Ⅱ会派が存在すれば、多数決原理をもち出すまでもなく、その事実を重視されなければならぬが、憲政の常道にしたがって、政党間での政権交代を図る視点が確立されることが大切なのである。

首班指名に関して党議拘束で所属議員の自由を奪うことは、憲政の常道に反する結果となるおそれが多分にある。首班指名は、政党制を踏まえてその上で各議員が政党制を超越した次元で判断すべき事案である以上、当然に政党

Ⅱ会派は、所属議員といえどもその独立と自由を奪う結果となるようなことは、許されない。

(55) 党議拘束の是非は時々論じられるが、それが何かは理論的に考察されたものがほとんどないので、さしあたり、松澤「立法過程における議員・会派・政党」・駿河台法学一三巻一号(一九九九年)を参照されたい。

(5) 首班指名と政党間の連携 首班指名においては、憲政の常道の規律の下に政党Ⅱ会派が立法過程における同様の活動は許されないこと、前述のとおりであるが、所属議員の投票行動を通じて、政党Ⅱ会派の指名についての動向を把握し理解することはできよう。そこで問題は、首班指名の被指名者に投票した議員およびその議員の所属する政党Ⅱ会派は、被指名者が組閣するに際して協力を求めた場合、いいかえると入閣または連立が求められたとき、それに応じなければならないか、指名した以上は求められた場合に被指名者に協力しなければならないのか、ということである。被指名者の政権構成に参画し、政権運営に協力するなど、指名したことに伴い、被指名者の政権の成立と運営に対して、所属政党を異にするにもかかわらず、与党的立場に立つことが求められるのかどうかである。

結論からいえば、否である。首班指名とその後の内閣の組織及び運営とは、全く次元を異にする問題である。指名には、何等の義務も伴わない。義務が伴えば、それがいかなる内容のものであれ、自由で適正な選択を妨げることになるからである。各議員が独立して自由に考慮した上で選任し得て、始めて適正な首班指名を行うことができるのである。仮りに、政権協力等の義務が伴うとすれば、公正な判断をゆがめることは必至であろう。

前述した一六国会における白票や八九国会における白票など、政治の重要な節目における白票は、見方によれば、

指名とその後における政権の成立およびその運営に対する協力はどうか、そういう点が明確ではなかった結果だとみることもできる。要するに、指名とその後の政権の成立と運営に関する協力について、法的にも政治的にも、明確な見解ないしは取扱いが確立してはいなかったからにはほかならない。

— 付 言 —

本稿脱稿後の二〇〇五年（平成一七年）八月八日、突如として衆議院が解散された。郵政事業民営化に関する諸法案が衆議院では僅差で可決されたが、参議院では一七票の差で否決された。これをうけて、憲法五九条二項により衆議院の三分の二の多数決による再議決で参議院の議決を覆えすことはできるが、その可能性が低いものであったかどうか、その手続きを経ずに、小泉内閣は衆議院を解散した。その点で解散に理由があるのかどうか、さまざまな批判の声があったが、同年九月一日第四四回総選挙が実施された。この選挙では、小泉首相は、郵政民営化の賛否いずれかといういわれるシングルイシューで臨み、衆議院で反対の表決をした自民党前議員に対しては、同党の公認を与えなかったのみならず、その選挙区には「刺客」などと呼ばれた同党公認の対立候補を立てて競わせるなど、明快な選挙対策がとられた。

その結果がどうか、一種のブームが起きたようで、小泉首相は選挙前に連立与党の自公で二四一の過半数がとれなければ退陣すると言明していたが、自民二九六（二二二）、民主一一三（一七七）、公明三一（三四）、共産九（九）、諸派一三、無所属一八（カッコ内は解散時議席数）という結果となり、自公両党では定数の三分の二を越える三二七という大勝となった。これにより、同月二一日召集された第一六五国会で行われた首班指名では、過半数で小泉が指名され、同日第三次内閣が成立した。