

# 「民主主義と政治的リーダーシップ」

山元 一\*

本日は、学部生を中心とする皆さんに、「民主主義と政治的リーダーシップ」というテーマについて、憲法学の視点からお話しさせていただきます。この報告のテーマは、憲法学の観点から、現在の日本政治における民主主義と政治的リーダーシップをめぐる今日的課題を考えることです<sup>1</sup>。

## I グローバル化と政治的リーダーシップ

### 1 現在の日本政治の前提としてのグローバル化現象

憲法学にとってのグローバル化現象は、どのように理解することができるでしょうか。17世紀に登場した近代主権国家が不可逆的な仕方で構造変容を強いられ、独立的自律的な統治活動主体としての性格を大幅に喪失するに至りました。その結果、もはや国内における利害対立の調整と国際社会における利害対立の調整という課題を明確に切り分けることが困難と

---

\* 慶應義塾大学大学院法務研究科教授

1 本稿は、筆者の論稿「グローバル化と政治的リーダーシップ」『ジュリスト』1378号〔2009年〕92頁以下、および「憲法学から見た政党と『政治主導』をめぐる諸問題」『法学研究』83巻11号〔2011年〕156頁以下、を大幅に利用して行った当日の報告を再現したものです。したがって、これらの論稿と内容上の重複があることにつきまして、あらかじめお断り申し上げる次第です。

なっていました。このような事態のなかで、各主権国家は、従来、それぞれの国家の専権的判断に属する国内問題とされてきた事項についてすら、国際社会から種々様々な政治的・経済的・社会的・文化的な要求を突き付けられ、そのような外部圧力に対して、多かれ少なかれ旧来のガヴァナンスとは異なった仕方で、制度改革を含めた対応をとることが余儀なくされています。このような状況をさしあたり、グローバル化現象と呼ぶことができるでしょう。

## 2 グローバル化の中の政治的リーダーシップ

リーダーシップは、心理学的・社会的現象も含んだ幅広い現象ですが、憲法学にとって問題となるのは、日本における政治的リーダーシップを支える制度や組織とその運用についてです。グローバル化が進んでいくからといって、国家がその使命を喪失するわけではありません。各国は、グローバル化の圧力にさらされて、様々な領域において〈撤退〉を余儀なくされますが、まさにその〈撤退〉の範囲や程度をめぐる、逆説的に政治的リーダーシップの余地をより多く与えられていくことになります。

# II 日本におけるグローバル化と政治的リーダーシップ

## 1 二つの憲法と政治的リーダーシップ

### (i) 大日本帝国憲法と政治的リーダーシップ

大日本帝国憲法下における権力の分散状況は、どのようなものだったでしょうか。天皇が行政権を直接行い、「国務各大臣」がそれを「輔弼」するものとされていました。内閣は、憲法上・法律上の存在ではなく、天皇の官制大権（10条）に基づく「内閣官制」によって定められていました。憲法上、内閣総理大臣についての規定はなく、各大臣が天皇に責任を負う

建前となっていました。すなわち、憲法上すべての大臣は平等でした。総理大臣はリーダーシップを発揮する権力を欠いていました。実際に、軍部出身大臣の強硬な反対によって閣内不統一が生じ、しばしば退陣を余儀なくされました。さらに、軍事上の作戦及び用兵にかかわる「軍令事項」(⇔「軍政事項」<sup>2</sup>)については、「統帥権の独立」の名の下に、内閣の権限外とされ、実際的には軍部が決定することができました。政治機構としては、さらに枢密院<sup>3</sup>が存在し、法制度上の裏付けのない元老(歴史上総計9名)が大きき力をもっていました。このような状況は、日本国憲法の制定によって、どのように変化したのでしょうか。

## (ii) 日本国憲法と政治的リーダーシップ

日本国憲法上、内閣総理大臣は内閣の「首長」(66条)です。憲法は、内閣総理大臣に他の大臣に対する優越的地位を与えており、内閣の構成メンバーの任命・罷免権を有しています(68条1項, 2項)。したがって、首相は、内閣のメンバーを自由に交代させることができます。最近の例としては、鳩山由紀夫首相が福島瑞穂消費者担当大臣を罷免した事例があります(2010年5月)。しかし実際には、首相の党内基盤が弱ければリーダーシップを発揮することは難しいです。とりわけ、1960年以降の日本の首相は、強力な政治的リーダーシップを発揮することができませんでした。Robert Elgie は、そのような日本の首相のあり方について、自らが能動的に行動することのできない「反作用的(reactive)リーダーシップ」と名付けました<sup>4</sup>。具体的にいえば、①1970年以降の政権政党における派閥政治の横行と政治腐敗、政権交代の不存在、②内閣の短命性および大臣交代の頻繁性、そして、③「省益あって国益なし」という表現に示される縦割

2 軍隊の組織・編成・維持・管理に関する行政作用を指します。

3 「樞密顧問ハ樞密院官制ノ定ムル所ニ依リ天皇ノ諮詢ニ應ヘ重要ノ國務ヲ審議ス」(明憲56条)

4 R. Elgie, *Political leadership in liberal democracy*, MacMillan Press, 1995, p. 197.

り省庁官僚制，などの現象がその現れでした。

### （iii）現在の日本政治と政治的リーダーシップ

国民的な人気に支えられた小泉純一郎内閣（2001～2006年）は，従来の派閥中心の組閣をやめ，政策及び人事に関して大きなイニシアチブを發揮しました。それは，次に述べる制度改革に支えられたものでした。

#### （a）制度改革（2009年政権交代まで）

橋本龍太郎内閣の下で設けられた『行政改革会議最終報告』（1997年12月）は，「自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システム」の構築という目標設定をしました。具体的には，「総合性，戦略性の確保」という見地から，「内外環境が時々刻々変化し，時に相互に矛盾する多様な政策課題に即応し，国政全体と国際社会を見渡して，時と課題に応じていかなる価値を優先するかを総合的，戦略的に判断し，大胆な価値選択と政策立案を行うことが何より必要である」，とし，そのための具体的方策として，①『「内閣」の機能強化』，②「内閣総理大臣の指導性の強化」，③「内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化」，にかかわる諸方策が提案されました。実際にその多くが中央省庁等改革関連法（1999年7月）を通じて実現されるに至りました。このうち，①については，「政党本位・政策本位の選挙」の実現を旗印とし従来の中選挙区制を廃止して比例代表部分を伴った小選挙区制の導入を最大の目玉とする政治改革（選挙制度改革）（1994年）によって制度的改革がなされ，②及び③については，行政改革（2001年）によって実現されることになりました。また，1999年には，国会審議活性化法に基づいて国家基本政策委員会の設置及び政府委員の廃止が行われたことが注目に値します。

#### （b）制度改革（民主党政権下における「政治主導」改革）

2009年の民主党政権の成立に伴って「官僚主導の打破」「政治主導の実現」のスローガンが掲げられました。具体的には，①事務次官会議の廃止，②「政務三役」主導の政策立案，③官僚作成のメモなしでの大臣会見，が

実行に移され、議員立法の原則禁止(2009年9月18日)が宣言されました。そして、2010年2月には「政治主導確立法案」<sup>5</sup>が提出され、2010年5月には、内閣法制局長官による答弁を禁止し、副大臣と政務官の増員を内容とする「国会審議活性化法案」が提出されました。仙谷戦略相は、事務次官の廃止と事務系副大臣の創設を示唆しました(2010年4月)。それでは、このような制度改革によって実態面はどのくらい変化したのでしょうか。

### (c) 実態面の变化

小泉政権における大きな変化としては、従来の自民党支配化の統治構造が、「与党アリーナ」と「政府アリーナ」に二元化されており、前者における派閥と族議員の存在、後者における割拠性に刻印された省庁官僚制の存在が強度に分権的な政策形成体制を生み出していました。これに対して、小泉内閣の下では、政治改革と行政改革によって制度的変化を前提として、「中核的執政(Core Executive)」(CE)の集権化という顕著な事実が、官僚機構に対しても自らを選出した政党に対しても見出される、との指摘があります<sup>6</sup>。このことは、広く民主主義諸国間で観察される「政治の大統領化(presidentialization of politics)」<sup>7</sup>という現象と共通していま

---

5 その内容は以下の通りです。首相補佐官の枠を5人から10人に増員／内閣官房の国家戦略室を国家戦略局に格上げし、権限など法的位置付けを明確化／経済財政諮問会議を廃止／行政刷新会議の法的位置付けを明確化／内閣官房副長官を3人から4人に増員し、内閣官房副長官を国家戦略局長と兼務／国家戦略局長の下に国家戦略官を置く／行政刷新会議の下に専門委員会を設けることを可能とし、国会議員や有識者を委員に起用できるようにする／内閣官房と各省庁に政務調査官を置く

6 参照、伊藤光利「日本の政治的リーダーシップ」服部=張編著『日韓政治社会の比較分析』(慶應義塾大学出版会、2006年)25頁以下、同「政治的リーダーシップ論とコア・エグゼクティブ(CE)論」『神戸法学雑誌』57巻3号[2007年]1頁以下。CEとは、「何よりも中央政府の政策をまとめあげ統合することに貢献する、あるいは政府機構のさまざまな構成要素の対立をエグゼクティブ内で調整者として活動するすべての組織や制度」である、とされます。

す。「政治の大統領化」とは、議院内閣制の下での首相が制度の上ではそのままでありながら、事実上以下の現象が生ずることを指します。①強力に執政権力を付与されることにより、リーダーシップを享受しうる権力リソースを手中に収めること、②所属する政党に対するリーダーシップを享受しうる自律性を獲得すること、③とりわけ選挙キャンペーンにおけるリーダーシップの強調に示される選挙過程の人格化（personalization）等の現象が生じること、です。

### Ⅲ 憲法学にとっての政治的リーダーシップ

#### 1 高橋和之「国民内閣制」論

現代の日本憲法学において、政治的リーダーシップを重視する議論を提出したのは、高橋和之でした。高橋は、内閣の主な使命は、「コントロール」ではなく、「統治」であるとの主張に基づいて、従来の「国会中心構想」に代わる「内閣中心構想」を提示しました<sup>8</sup>。この構想は、このような考え方に基づいて、日本国憲法の下であるべき民主政の構想をそれと適合的な政党制と選挙制を提案したものです。具体的には、①政党政治の二大ブロック化の促進、②「グローバル化する現代社会」における内閣の担うべき「政治のリーダーシップの必要」<sup>9</sup>、が主張されました。

この点についての従来の認識としては、芦部信喜<sup>10</sup>の議論を上げることができます。芦部は、「政府形成」や「政治指導」の重要性を一般的に肯

---

7 Thomas Poguntke and Paul Webb, *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*, Oxford University Press, 2004.

8 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』（有斐閣、1994年）。

9 高橋和之「『国民内閣制』再論」〔初出1998年〕同『現代立憲主義の制度構想』（有斐閣、2006年）88～89頁。

10 芦部信喜『憲法と議会政』（東京大学出版会、1971年）361頁。

定しつつも、「わが国のように保守・革新の抗争がはなはだしく、政治過程に不可欠な妥協が行われる基盤に乏しく、しかも保守永久政権の観すら呈し、さらに保守も革新も、その内部に派閥ないしイデオロギー対立をかかえている状況においては、むしろ選挙制度を改め、選挙の重点を、政府形成よりも代表の正確性の確保という要件におき、政府形成なり政府指導は、議会における各政党・政派の妥協に委ねるという方向、すなわちデュヴェルジェのいう媒介民主制……の構想を検討してみる必要はないか」と考えました。

## 2 「国民内閣制」論・批判をめぐって

「国民内閣制」論については、以下のような批判が提起されました。

### (i) 現代日本社会のあり方との関連

#### (a) 批判論

高田篤は、次のように述べました<sup>11</sup>。現在の社会のあり方は、「組織政党・大組織」優位の社会の段階から「社会の様々な政治的利害が、もっと小規模な組織によって主張される」社会の段階へ移行してきている、と主張しました。その理由としては、①およそ現代民主政において、政治の二大ブロック化は到底不可能であり、そこを無理に行おうとすれば曖昧な政策対立状況しか生じない、②「ピラミッドの頂点」から「強力なイニシアチブをとって、社会『改革』を行うというモデルは、存立不可能」であり、現代においては「強い政府」は求められていない、③現代民主政では、「社会や個人の政治的利害状況の複雑化によって、与党・野党を問わず、既存の政治的選択肢全体が拒否されるという事態が進行している」ことを意味するところの、現代民主政に「普遍的に見られる正統性の危機の徴候」を

---

11 高田篤「現代民主制から見た議院内閣制」『ジュリスト』1133号〔1998年〕71頁以下。

軽視している、としました。

### （b）批判論批判

これについては、以下の反論が可能であるように思われます。すなわち、現代日本社会における深刻な価値観の分裂の存否については、現在の日本において、ライフスタイルの多様化現象が観察されることは確かですが、深刻な言語的文化的宗教的分断化現象は存在しない上に、個々具体的な選択すべき政策の次元ではなくやや抽象的な次元にたつて観察するならば、人生の様々な局面で個人の主体性が尊重されなければならないこと、すべての人々が現在の発展した経済状況に見合った生活を享受しうべきことであること、誰も不当な差別を受けることのない社会であるべきこと、次世代に受け継ぐべき豊かな自然的文化的環境を保全すべきこと等について、決して見解の著しい多様化は存在してはいません。むしろ有権者市民各層においてむしろある程度広範なコンセンサスが成立しているとさえいえるように、思われます。

## （ii）政官関係論との関連

### （a）批判論

高見勝利は、政官関係論に関連して、次のように主張しました<sup>12</sup>。「国民内閣制」によって実現すべきとされている〈政の官に対する優位〉という状況の下でも、やはり従前と同様に「官僚のノウハウを用いた政策の現実化」を必要とする点では大差がなく、また、〈政の官に対する優位〉の実態は、「選挙民の多数派—多数派政党—内閣—行政官僚機構の間に太いパイプを築こうとするもの」であって、「官民の『癒着』ではあっても、決して民による官の『統制』ではない」、としました。また、毛利透は、

---

12 高見勝利「『国民内閣制』論の諸前提」〔初出1998年〕高見・前掲注（7）76～77頁。さらに参照、同「『各部中心の行政（体制）観』の虚と実」〔法律時報〕70巻7号〔1998年〕79頁。



Niklas Luhmann の「不確実性の吸収」装置の一形態として位置づける官僚制論を手掛かりに、〈政の官に対する優位〉という目標設定は、内閣にいわば全知全能を持つことを要求せざるを得ないので、例えば、内閣が、「官僚機構による情報処理が適正に行われるよう配慮することこそが肝心」ではないか、と主張しました<sup>13</sup>。

### (b) 批判論批判

これらの議論については、官僚についての見方が一面的ではないか、と批判することができます。すなわち、真淵勝の議論<sup>14</sup>によれば、①「国士型官僚」(政治家を押しつけて自分達こそが公益を真に理解しそれを実現する者であると考えられる官僚像)→②「調整型官僚」(族議員の協力を得つつ諸々の利益団体によって表出される諸利益を調整して集積的に政策形成を図る官僚像)→③「吏員型官僚」(「政治によって与えられた課業の遂行」に自らの役割を見出す官僚像)へと変化してきているからです。官僚像の変化によって、政治と行政の関係はかなり大きな変容を被るものと考えられます。

### (iii) 小選挙区制の評価をめぐって

#### (a) 批判論

戦後日本の憲法学においては、小選挙区制は民意を歪曲する悪しき制度だと考えるのが一般的であった。すなわち、〈投票段階における民意の強制的二極化の企て〉ではないのか、との疑念が常に提起されてきました<sup>15</sup>。

#### (b) 批判論批判

このような批判論に対しては、民意は選挙制度を媒介として初めて姿を

13 毛利透「官僚制の位置と機能」『ジュリスト』1311号〔2006年〕64頁以下。

14 参照、真淵勝『官僚』(東京大学出版会、2010年)

15 例えば参照、成嶋隆「議会制民主主義の自殺行為」『文化評論』365号(1991)66頁以下。

現すのであり、選挙制度と離れた民意は存在しないのではないかと、この反論を行うことができます(この点については、後述IV 1(i), 参照)。また、小選挙区制に基づく選挙の評価として、小泉政権下の4回の国政選挙にデータを求めつつ有権者の投票行動を統計分析した結果、そのような危惧にもかかわらず実際の機能に着目する限り、「執政中枢をターゲットとした業績投票や期待投票、あるいは首相や内閣に対する支持に基づく投票が広範に行われる」ようになってきており、地域の団体的利益に対する考慮が投票基準として後景に退いていること、このような意味で「選挙政治の『全国化(nationalization)』」が生じ、そのことをテコにして、「与党や諸官庁から独立性を高めた執政中枢は、選挙政治の全国化を通じて、政策決定に対するさまざまな個別的利益からの入力を効果的に遮断できるようになった」こと、このことは「執政中枢の強化、実質化、また首相の大統領化」と「表裏一体」の関係にあるとの報告が寄せられていること<sup>16</sup>が注目に値します。

#### (iv) 実現されるべき政策体系をめぐって

高橋和之は、「国民内閣制」論において、「そもそも、民意の『議会への反映』と『国政への反映』とでは、実はまったく異なる問題を提起する。というのは、国政において採択される政策体系は、原理的には一つしかありえないからである」<sup>17</sup>とし、現代国家に対しては、「全体を内的に一貫

---

16 平野浩「投票行動から見た『執政部—有権者関係』の変容」日本比較政治学会・前掲注(7)19頁以下、22、33頁。高見・前掲注(12)67頁は、Jean Blondelに依拠しつつ、小選挙区選挙において、「投票は、政策上の争点よりも、むしろ、長年培われた投票者の政党に対するアイデンティティや政党・党首に対するイメージに基づいて、行われる傾向があることもまた顕著な事実である」とするが、これと、最近の日本の有権者の投票行動が、「候補者の個人的特性以上にその政策的スタンスを重視していた」(32頁)との平野による実証的研究結果を突き合わせてみる必要がある。

17 高橋・前掲注(8)28頁。

性をもった政策体系として構成したアクション・プログラムが要求される」<sup>18</sup>、と主張しています。

しかし、実際に有権者が比較論的な選択の対象としうるのは、むしろ見方によっては相互的に内的な矛盾を包蔵しうるところの、より具体的な各論的政策群や数値目標等の方ではなのか、また、時間の経過とともにまさにグローバル化の下で激変し続ける内外環境の中で常に適切な政策展開を行っていかねばならない内閣としては、置かれた状況の大きな変化にもかかわらず当初に示した〈単一の政策体系〉に固執しつづけることは、決して国民が期待するところのものではないのではないか<sup>19</sup>、との疑問を提起することができます。

#### (v) 「政治主導」の抑制装置

「政治主導」が暴走しないための方策として、憲法学の立場からどのような指摘を行うことができるでしょうか。①現行の衆院議員選挙における比例代表選出部分の取扱いについては、現状維持の方向が望ましいか、そうでなければ参議院の選挙制度改革とリンクしたラディカルな改革の可能性を探求することが考えられます<sup>20</sup>、②裁判所による人権救済の活性化が求められます、憲法改正を視野に入れた、国民直接投票制の導入による「政治主導」の抑制の可能性なども将来的には検討に値するでしょう。

---

18 高橋・前掲注(9)4頁。

19 参照、毛利透「国家意思形成の諸像と憲法理論」樋口陽一編『講座・憲法学 第1巻 憲法と憲法学』(日本評論社、1995年)48~50頁、同「ドイツ宰相の基本方針決定権限と『宰相民主政』」『筑波法政』27号〔1999年〕108~109頁、同・前掲注(13)61頁。

20 竹中『参議院とは何か1947-2010』(中央公論新社、2010年)345頁以下。

## Ⅳ 憲法学から見た民意・諸利益・民主主義

ここでは、憲法学の立場から、民意や諸利益をキーワードに現代民主主義社会の構造<sup>21</sup>を検討したいと思います。

### 1 民意と民主主義

#### (i) 民意の実在性

只野雅人<sup>22</sup>は、日本国憲法の議会制は、「『人民主権』型議会制」であるとの前提の下、「議会の外に実在する『人民』の一般意思」を確認するために、「国政への『徹底した民意の反映』の可能性を『議会制』の枠内で追求すること」がその規範的な課題である、とします。その理由として、「議会が『統治能力』を十分に備えている、あるいは備えうるからというよりは、様々な多様性を内包する『民意』から『人民』の『意思』を作り出してゆかねばならないからである」と主張します。

#### (ii) 民意の実在性・批判

このような只野の議論に対しては、果たして、〈反映されるべき民意〉は、存在するのか、を問うことができます。只野の議論は、議会の外に実在する種々様々な「民意」が、もっぱら議会で「一般意思」へ加工可能な形態でいつでも存在しているという前提に立っているように思われますが、近代主権国家の構造が変容しつつある現在において、リアリティーを欠いた主張ではないか、との疑問を提起することができます。緩やかな意味でプラグマティックに検証しうる程度の現に存在する国民の諸傾向や諸

---

21 参照、山元一「現代民主主義社会における『法律による行政の原理』モデル」『公法研究』72号〔2010年〕1頁以下。

22 只野雅人「日本国憲法の議会」杉原=只野『現代憲法体系9 憲法と議会制度』（法律文化社、2007年）200～201頁、406頁。

意識のレベルを超えて、只野が反映論的発想のもとに措定するような意味でのthe「民意」なるものは存在しないのではないか、と思われま

## 2 諸利益の対立と政党

現代政治において政治的リーダーシップや民主主義の問題を考えるためには、政党のあり方を視野に入れて検討しなければ不十分だと考えられます。

### (i) 「政治主導」をめぐって

「官僚主導」を克服することの標榜される「政治主導」については、一般にその曖昧さが指摘されます。すなわち、「政治家主導」か「首相主導」かによって、意味内容が大きく異なります。これに対して、「国民内閣制」論の目指す政官関係の転換論は、明らかに〈「首相指導」としての「政治主導」〉を意味しています。この点、〈「首相指導」としての「政治主導」〉の具体的精緻化の試みとして注目に値するのは、21世紀臨調の発表した『政権選択時代の政治改革課題に関する提言』(2010年4月)です。この提言では、与党議員と官僚制の関係について、「協働」と「分離」という観点から望ましい「政治主導」の具体化に踏み込んだ提案を行っています。これからの憲法学が、現在の日本政治を前提とした上で、今後のあるべき民主主義のモデル論を考えていくべきであるとすれば、大変参考になる議論だと思われま

### (ii) 〈「政治主導」に適合的な政党のあり方〉をめぐって

民主主義のモデル論からは、「政治主導」に適合的な政党のあり方というのがあるのか、という問題が浮上してきます。この問題は、政党における民主主義とは何を意味するのか、というテーマにかかわってきます。すなわち、首相を中心とする内閣(「首相主導」)を支えるためには、政党組

織の集権化が課題となります。しかし、これをまともに実現しようとする  
と、必然的に党内の寡頭化や党執行部への権限集中が生じます。このこと  
は、直ちに党内少数派の処遇の問題を生み出します。従来、自民党政権の  
下で〈政党の官僚制化〉といわれていたのは、いわゆる大臣のポストが当  
選回数や派閥間によって決まるという意味での〈政党の官僚制化〉だった  
わけですが、これとは全く別の問題が出てくるわけです。しかも、  
その中でも、従来「鉄の三角同盟」とか「権力の二重構造」と呼ばれてき  
た政治構造、最近では村松岐夫によって『政官スクラム型リーダーシッ  
プ』<sup>23</sup>と命名されている政治構造が崩壊していく状況のもとでは、ボト  
ム・アップ的な意見表明の場としての政党というのが重要なのではない  
か、ということが改めて問われざるをえません。つまり55年体制で定着  
した種々様々な利益やニーズの族議員による汲み上げは、もちろん透明性  
の欠如が問題であったとはいえ、そのような回路を通じて民主主義が運営  
されていたことの功罪について改めて議論せざるを得ないということにな  
ります。

この点に関連して、中野雅至は、①党レベルの利害調整については、業  
界団体や地方自治体の要望を本当に吸い上げた上で政策に結実できるのか  
という課題の一方で、自民党のように政府と党が融合する形で利害調整に  
関わるようになる危険性はないのか、②各省レベルの利害調整に関して  
は、官僚を十分に使いこなせない一方で、店晒しにされた利害調整案件が  
積み上がる可能性、③内閣レベルの利害調整に関しては、政務三役レベル  
での調整はスピード感がある一方で、近視眼的で拙速な調整になったり、  
個人プレーに走ったりする可能性があるなど、将来に禍根を残すような意  
思決定に陥る恐れ、などを指摘しています<sup>24</sup>。

---

23 参照、村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』（東洋経済新報社、2010年）。

24 中野雅至『政治主導はなぜ失敗するのか』（光文社、2010年）229頁。

そしてまた、与党と政府の関係についてどういうふうに考えるかということが問題となります。民主党政権下の「政治主導」が基本的に与党と政府の一体化を目指してきたことに対しては、そのようなウェストミンスターモデルではなく、「欧州大陸型モデル」を目指すべきだとする大山礼子の議論が注目されます<sup>25</sup>。この点については、与党と政府の一体化を批判し、政権党内部における合議による民主的な党運営に基づく統合的な政治的意思を形成する可能性の追求の必要性を強調する政治学者の見地などと突き合わせて議論する必要があります<sup>26</sup>。

これに対して、憲法学の方はいかがかといいますと、先に言及したように、むしろ「政治主導」に対しては、議会中心主義の再興を企図するべきであるとする議論がなお有力であると思われます。ドイツの公法学者Oliver Lepsiusは、「議会の立法は、既存の『国民意思』を複写するものではなく、抽象的、間主観的コンセンサスを法律の形で示す独自の意思を形成する」<sup>27</sup>、と主張しています。これに関連してむしろ議論として面白いのは、ラディカル・デモクラシー理論に基づいて、「闘技デモクラシー」の見地から「制度に回収されないデモクラシー」を目指すべきだとする主張です<sup>28</sup>。これらの主張は、理念論としては大変興味深いですが、リアリズムの立場から民主主義を考えていこう、とする私の考え方からは、賛成することが難しいです。

---

25 大山礼子『比較議会政治論』(岩波書店, 2003年)。

26 野田昌吾「『政策決定の一元化』を超えて」山口二郎編『民主党政権は何をなすべきか』(岩波書店, 2010年) 54頁以下

27 参照, 高田篤「現代における選挙と政党の規範理論的分析」『岩波講座憲法4 変容する統治システム』(岩波書店, 2007年) 29頁以下。

28 参照, 吉田徹『二大政党制批判論』(光文社, 2009年)

## むすびにかえて

さて、時間もなくなりましたので、最後に、これまで述べてきたこととの関連で現代民主主義の課題を四つにまとめると次のようになります。

- ①代表制民主主義の機能不全現象に対して、代表制民主主義は参加民主主義や討議民主主義の主張と、どこでどのような形で折り合いをつけることができるか。
- ②小選挙区制の導入による、政党の政策主張の変化（利益誘導／利益配分から改革志向へ）という積極的側面を、今後このように維持していくのか。
- ③政党の党内における民主主義的意思決定という問題について、どのように考えればよいのか。官僚支配の克服を目指す（政党の官僚制化）をどのように防止することができるのか。党内における民主主義、公開性、開放性、分権性、閉鎖的政治空間の打破という課題について憲法学はどのような主張を行うことができるのか。
- ④政策形成ネットワークにおいて政党と官僚制が、それぞれの組織特性を生かしつつ今後どのような役割を果たすべきなのか。この文脈の中で、従来の政策形成過程において重要な役割を果たしてきた「官民ネットワーク」や、今後重視されるべき「実質的な政策形成への市民の参加のチャンネル」は、どのような位置づけを受けるべきなのか。

これで私の報告は終わりです。ご清聴、どうもありがとうございました。