九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

任命制と抽選制

岡﨑, 晴輝
九州大学大学院法学研究院 : 教授

https://hdl.handle.net/2324/4794465

出版情報：法と哲学. 7, pp.51-76, 2021-06. 信山社
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

◈ 2 ◈

任命制と抽選制

岡崎晴輝

Ⅰ　序　　論
Ⅱ　官僚統治から官邸統治へ
Ⅲ　「政治主導」の理論
Ⅳ　抽選制の適用可能性
Ⅴ　混合抽選制の青写真
Ⅵ　結　　論

I 序 論

本稿の主たる課題は，任命人事の党派性・恣意性を克服するために，抽選制を幹部行政職人事や幹部司法職人事に適用する可能性を探ることである。

これまで抽選制論者は，抽選制を選挙制／抽選制という枠組みで議論してきた（Van Reybrouck 2016: 122–128＝2019: 140–147 を参照。そのほか，Zakaras 2010; Guerrero 2014; Vandamme and Verret-Hamelin 2017; Gastil and Wright et al. 2019; 山口 2020a; 山口 2020b も参照）。私も論文「選挙制と抽選制」において，選挙制と抽選制の長所・短所を比較し，選挙制議院と抽選制議院の二院制が望ましいとし，選挙制参議院を抽選制市民院に改組することを提案した（岡崎 2019）。こうした選挙制／抽選制という枠組みは必要なものではあったが，しかし，そこにとどまるべきではない。選挙制／抽選制という枠組みでは，抽選制が選挙制との関連でしか捉えられないため，議会以外への適用可能性が見えにくくなってしまうからである。

これにたいして本稿では，内閣・大臣による任命権の党派的・恣意的行使という現状に鑑み，任命制との関連で抽選制の可能性を探っていくことにしたい。ここで任命制とは，一人又は少数者がその意思によって，特定の者を特定の公職に就ける仕組みを指す。その典型は，首相による国務大臣の任命である。天皇による首相や最高裁判所（以下，最高裁）長官の「任命」のように，任命という用語が使われていても，意思の働く余地がない場合には，任命制には該当しない。逆に，内閣による最高裁長官の「指名」のように，任命という用語が使われていない場合であっても，意思の働く余地がないとは言えない場合には，任命制に該当するものとする。

第2次安倍政権期に顕在化したように，任命制は党派的・恣意的人事に陥りやすい。しかも，選挙制と結びつけられて，その党派的・恣意的人事が正当化されやすい。選挙を経て選出された内閣・大臣が任命権に基づいて任命した以上，文句を言われる筋合いはない，と。選挙制によって正当化された任命制の持つ党派性・恣意性を克服するには，どうすればよいのであろうか。立憲民主主義者はおそらく，憲法による制約を強化しようとするであろう。それも一つの道であろうが，抽選制を活用して，幹部行政職や幹部司法職の任命人事の持つ党派性・恣意性を克服することもできるのではないだろうか。考えてみれば，

アテナイでもヴェネチアやフィレンツェでも執政官の選出に抽選制が活用されていたのである。そして，それは「選出の公的過程を私的支配から保護する」ためだったのである（Dowlen 2008: 223）。

近年，抽選制を立法だけでなく行政や司法にも適用しようとする抽選制論者が出始めている。たとえばサイモン・スレルケルドは，独立性の高い（とされる）公職は政治家によって任命されてきたが，陪審員によって選出されるべきだと論じている（Threlkeld 2019）。アレックス・コヴナーは，立法部だけでなく執政部も外部の陪審員によって選出されるべきだと論じている（Kovner 2020）。キャンベル・ウォレスは，抽選で選出された監視委員会が公務員の任用を監督するとともに，同委員会が業績の芳しくないと判断した長を議会の同意の下に解任することができる，という構想を発表している（Wallace 2020: 55）。これらの提案は，抽選制の可能性を立法から行政や司法へと拡大するものであり，注目に値する。しかし私は，抽選で選出された人々が幹部行政職や幹部司法職を選出する間接抽選制にとどまることなく，公職者を候補者のなかから抽選で選出する直接抽選制の可能性を模索したい。

これに関連して，本稿では，抽選制の持つ自由主義的可能性を引き出すことも試みたい。抽選制は，選挙制と対比されることで，民主主義的に解釈されてきた。抽選制は選挙制とは対照的に，多様な人々を平等に代表することができる，と。しかし，任命制と対比されることで，別の可能性が浮上するに違いない。それは，権力を抑制するという自由主義的可能性である。任命制はややもすれば党派的・恣意的人事に陥りやすいが，抽選制はそうした党派的・恣意的人事を抑制するのに役に立つであろう。私は「選挙制と抽選制」において，抽選制の民主主義的可能性に基づいて抽選制議会を構想したが，本稿では，抽選制の持つ自由主義的可能性に基づいて，抽選制を幹部行政職人事や幹部司法職人事に適用することを構想したい。

Ⅱ　官僚統治から官邸統治へ

現代日本政治は，官僚主導から政治主導へと構造転換を遂げてきた。「政治主導」論者によれば，官僚主導では「国民全体の奉仕者」や「公務員の中立性」を錦の御旗として，「官」が省益（予算の獲得など）や私益（天下り先の確保など）を追求してきた。しかし，民主政治のためには，選挙で民主的正統性を獲得し

た「政」が「官」を統制しなければならない，と。当初，「政治主導」は「政治家主導」（佐々木 2009: 213–220）として理解されていたが，小泉内閣後に「首相主導」として理解されるようになった(1)。支持者・支持団体の私益を行政に持ち込む族議員・政治家ではなく，マニフェスト選挙によってお墨付きを得た公益を体現する首相が主導するのが真の政治主導であるとされるようになったのである。

こうした政治主導への転換の結果「日本の民主主義の質は確実に高まった」（竹中 2006: 259）と評価されることもある。しかし「政治主導」の延長線上に，官邸が幹部行政職人事や幹部司法職人事に介入する官邸統治が出来していることも否めない(2)。

ここで確認すべきは，官邸統治が平成期の選挙制度改革や統治機構改革を制度的基盤としているだけでなく，日本国憲法をも制度的基盤としていることである。日本国憲法と憲法付属法は，内閣や大臣に広範な人事権を付与しているからである。三権の長である最高裁長官からして，内閣による任命制（「指名」）を採用している。帝国議会（衆議院）の審議では，内閣ではなく国会による指名（北浦圭太郎）・任命（安部俊吾）のほうがよいのではないかという質疑にたいして，金森徳次郎・国務大臣が次のように答弁している。

北浦圭太郎の質疑にたいする答弁（７月13日）

裁判官を国会の指命に依って任命すると云うことは固より一つの考え方であろうと思うのであります。併しながら権力分立の原理を相当量尊重致しまする結果としては，裁判官には自らこれを任命するにその独立を確保するに必要なる趣旨がありまして，国会はどうしても，この場合に政治的なる ── 政治と申しますが，狭い意味の政治であります，政治的なる影響を

（1） この転換に一役買ったのは，新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）であろう。同会議は「首相主導を支える政治構造改革のあり方」（2001年１月８日）において，いま求められている政治主導は「首相を中心とする内閣主導」であり「政治家主導」や「与党主導」ではないと釘を刺したのである（新しい日本をつくる国民会議編 2002: 73）。なお，野中尚人は「政治主導」の概念に混乱・錯綜があったとし，「与党主導」，「政治家主導」，「官邸主導」，「内閣主導」，「首相主導」という理解があったと指摘している（野中 2013: 64）。

（2） 第２次安倍政権における官邸統治の実態については，朝日新聞の連載記事「未完の最長政権　第１部：政と官　強すぎる官邸」を参照（『朝日新聞』2021年１月12日（火）～２月13日（土））。

受け易いのであります。随って裁判官の本当の身分の独立性を保ちまする上に必ずしも理想的ではない。斯う考えて居ります。（清水編著 1976: 692）

安部俊吾の質疑にたいする答弁（7月19日）

それは確かに一つの考え方と存じて居ります。併し，この原案の趣旨と致しまする所は，国会と裁判所は，権力分立の精神を尊重致しまする限り，動もすれば牴触を起し易い。それは，法律を裁判所が審査を致しまして，その時に政治的に相当意味のある法律が裁判所に依って無効を宣言せられます時には，直ちに国会と裁判所との間に反目抗争を起し易い。又そうでないとすれば，裁判所が常に国会の息を窺って独立なる裁判を行わないと云う危険性も，仮説的には予想し得るのであります。それを避ける為に，やはり国会には直接なる任命権を裁判所に向って行使しないようにさせるのが宜いのではないかという云う関係から，内閣に任命権を置き，同時に国民にその審査権を置きまして，その任命権と審査権の双方を合せますれば，国会の顔色を見て裁判をすることもなく，又国会に依って不当なる圧迫を受けることもない。（清水編著 1976: 690-691）

このように金森は，最高裁長官を内閣の任命制（指名）にしたのは，国会からの独立性を確保するためであるとしている。その一方で，内閣による任命制（指名）が最高裁の独立性を脅かすのではないか，という警戒感は乏しい。日本国憲法は，国会を「国権の最高機関」と規定しているにもかかわらず，国会よりも内閣に信頼を寄せる制度設計になっているのではないだろうか。

とはいえ，55年体制下では，内閣や大臣の人事権は制約されていた。中選挙区制の下では派閥の力が強く，首相は国務大臣や政務次官を自由に任命できずに，派閥均衡・順送り人事をせざるをえなかった。しかし選挙制度改革は，自民党内の権力構造を大きく変えた。小選挙区比例代表並立制の下では，派閥の力が相対的に弱まる一方，首相の解散権と幹事長の公認権は，政治家の生殺与奪権を握るほどになったのである。そうしたなか，小渕内閣では，閣僚人事における総裁枠を設けた。2000年の加藤の乱では，野中広務・自民党幹事長が公認権を武器に造反派の切り崩しをはかった。2003年以降のマニフェスト選挙では，公認候補者にマニフェストへの賛成という「踏み絵」を踏ませている。2005年の郵政解散・総選挙は，そうした自民党内の権力構造の変化を如実に示

している。

他方，統治機構改革は，幹部行政職にたいする内閣・大臣の持つ人事権を強化した。55年体制では，内閣・大臣の任命権は形骸化し，各省庁の官僚は自律的に人事をおこなっていた（飯尾 2007: 40–44）。しかし，自公政権も野党民主党も幹部行政職人事の一元管理を主張し，両者の合意によって成立した国家公務員制度改革基本法（2008年）は内閣人事局の設置を盛り込んだ。2009年に成立した民主党政権は，事務次官会議の廃止や政務三役会議の設置によって政治主導を目指したが，官僚との関係が悪化するとともに，その姿勢を「官僚排除」から「官僚活用」へと転じていった（信田 2013）。結局，民主党政権は内閣人事局を設置できなかった。その後，第2次安倍政権が内閣人事局を設置し（2014年），幹部行政職人事を一元管理するようになった。この仕組みでは，内閣人事局が適格性審査を行い，内閣官房長官が幹部候補者名簿を作成する。そして各府省大臣が首相・内閣官房長官と協議して幹部行政職を任免するようになったのである（出雲 2017）。

こうした幹部行政職人事の一元管理は，ある意味では民主性を高めるのに寄与しているが，党派的・恣意的人事をもたらしていることも否めない。行政学者の新藤宗幸は民主党政権時代に，政治主導の幹部国家公務員人事が政治家による情実人事を引き起こすとともに，政治家との緊密な個人的関係を築こうとする幹部職員が現れると警鐘を鳴らしていたが（新藤 2012: 160），まさしくそうした事態が出現したのである。

第2次安倍政権は，高度な政治的独立性・中立性が求められる司法職・行政職の人事にも介入した。最高裁裁判官の職業裁判官枠では，最高裁が推薦した1名をそのまま任命してきたが，杉田和博・内閣官房副長官は，最高裁側に「1枚ではなく，2枚持ってきてほしい」と注文を付けた。また，弁護士枠でも，日本弁護士連合会が最高裁を通じて推薦した7名ではなく，弁護士登録して間もない刑法学者の山口厚を任命した（『朝日新聞』2017年3月2日（木）朝刊）。内閣法制局長官人事についても，第一部長→法制次長→長官という人事慣行を破り，2013年に小松一郎・駐仏大使を内閣法制局長官に任命した（西川 2013: 第1章を参照）。2020年には，黒川弘務・東京高等検察庁検事長の定年を延長し，検事総長に就けようとした（村山 2020）。続く菅政権は，日本学術会議が推薦した6名の候補者の任命を拒否している。

これらの政治介入で注目すべきは，それらが民主主義のレトリックによって

正当化されていることである。選挙で選出された国会議員が首相を指名し，その首相が国務大臣を任命する。そうした民主的正統性を持つ内閣・大臣が，民主的正統性を持たない幹部行政職や幹部司法職に人事権を行使するのは正当である，と(3)。その際，「公務員を選定し，及びこれを罷免することは，国民固有の権利である」という憲法第15条第１項が援用されてすらいる。2020年10月７日の衆議院内閣委員会では，三ッ林裕巳・内閣府副大臣が日本学術会議問題に関して，次のような答弁を繰り返したのである。

> 日本学術会議の会員は特別職の国家公務員であり，憲法第15条第１項の規定に明らかにされているとおり，公務員の選定，罷免権が国民固有の権利であるという考え方からすれば，任命権者たる内閣総理大臣が推薦のとおりに任命しなければならないというわけではない，昭和58年の法改正により日本学術会議会員が任命制になったときからこのような考え方を前提にしており，解釈変更を行ったものではありません。（内閣委員会議録第２号，３頁）

たしかに，第２次安倍政権における数々の政治介入は，第２次安倍政権で官房長官を務めた菅義偉の政治手法にも起因するのであろう。安倍晋三『美しい国へ』（文春新書，初版：2006年，完全版：2013年）とは対照的に，菅義偉『政治家の覚悟』（文春新書，2020年）は繰り返し人事の重要性に言及している。その一方で，「「伝家の宝刀」人事権」（菅 2020: 144）は「むやみに行使するものではありませんし，感情に左右されてはなりません」（菅 2020: 147）とか「まちがっても恣意的に利用してはなりません」（菅 2020: 153）とか，自戒の言葉を並べている。菅は，人事権の恣意的な行使を感じているがゆえに，無意識のうちに自戒の言葉を繰り返しているのかもしれない。それはともかく，政治介入は菅義偉という政治家の政治手法に起因しているだけでなく，すでに見たように，平成期の選挙制度改革や統治機構改革を制度的基盤としている。

もう一つ留意すべきは，自民党・公明党だけでなく民主党も政治介入と無縁

（3）　嶋田博子は，平成20年代の公務員制度改革の第二幕において，官僚の「中立性」否定論が「選挙万能主義」と結合した論調が目立つようになったとし，木原誠二・自民党衆議院議員の国会質疑を引き合いにだしている（嶋田 2020: 65–66）。財務官僚時代の木原は『英国大蔵省から見た日本』という新書を著し，議院内閣制の本質は選挙による民主的独裁であるとし（木原 2002: 142–148），英国の役人は「時の政府の奉仕者」であるとしている（木原 2002: 175–185）。

ではないことである。民主党政権で首相等を務めた菅直人は，次のように記している。

> まれに，大臣が官僚の意向に反した強行な人事をした場合には，マスコミは「大臣の行政への介入だ」と批判する。この批判は半分は正しいが，半分は間違っていると思う。そもそも大臣には人事権があるのだから，誰を局長にしようが，誰を事務次官にしようがかまわない。その人物がそのポストにふさわしいかどうかという点での批判はあってもいいが，大臣が自分で人事を決めたこと自体は，批判すべきものではない。(菅 2009: 165–166)

民主党だけではない。政治主導を推進してきた「新しい日本をつくる国民会議」(21世紀臨調) も「首相主導を支える政治構造改革のあり方」(2001年) において「審議官級以上の高級官僚の人事管理権はこれを首相の権限とし，これによって首相を補佐する一般職職員の活用を容易にすべきである」と提言している (新しい日本をつくる国民会議編 2002: 103)。

なかには，第2次安倍政権以降の人事を「政」による「官」の「民主的コントロール」として肯定的に評価する者もいるかもしれない。しかし，政治的独立性・中立性が求められる司法職が，人事を通じて政権に従属するようになれば，政治権力は腐敗せざるをえない。また，内閣が民主的に統制すべきであるとされる行政職員のなかに，必要以上に「萎縮」したり「忖度」したりする者が出ることは避けられない。そうなれば，政官関係の健全性は損なわれてしまうであろう。

Ⅲ 「政治主導」の理論

官邸統治は，政治学や憲法学において影響力を持ってきた「政治主導」の理論によっても支えられてきた。周知のように，政治学者の松下圭一は「官僚内閣制から国会内閣制へ」において，官僚内閣制から国会内閣制への転換をいちはやく提唱した。松下によれば，日本国憲法は，国会を「国権の最高機関」と規定しているが，官僚法学・講壇法学は国会・内閣・裁判所の権力分立論を採用し，内閣と省庁を「行政」に一括してきた。そこでは，国会が行政を論ずること自体が行政権の侵害とされたばかりか，内閣・大臣も省庁人事に介入しな

い慣行が成立したため，内閣・大臣にたいする官僚優位が成立した。こうした省庁主導の官僚内閣制の下で行政が劣化している。そこで，内閣と省庁を切り離し，国会＝内閣（政治）が省庁（行政）を統制する国会内閣制を実現しなければならない。そのためには，政治任用を増やす必要があるだけでなく，様々な国会改革も欠かせない（松下 1998: 第2章≒松下 2009: 第8章）(4)。

こうした松下の国会内閣制論は，国会を重視しているとはいえ，官邸統治を打破する理論にはなりえない。小選挙区比例代表並立制の下では衆議院議員に対する首相・党執行部の優位が確立しているため，国会が内閣の暴走を食い止めるのは難しいからである。たしかに，松下は「より創造的な議会の機能を期待している」（山口 2007: 153）。実際，様々な国会改革を提案しているが（松下 2009: 181–191, cf. 松下 1998: 88–101），それらは，内閣にたいする国会の統制を強化するための改革案とは言えない。「国会・内閣の政治と省庁の行政との間には境界があると考えるべきです」（松下 1998: 79）(5)と述べているように，国会内閣制論の枠組みは政治（国会＝内閣）と行政（行政機構）の二元論にあり，官邸統治を打破することは難しい。

それどころか，松下の国会内閣制論は官邸統治を支える理論になりかねない。松下は「事務次官を頂点に，OB官僚をふくめた自己完結性をもつ縦割人事序列」（松下 2009: 159, cf. 松下 1998: 60），「官僚の任命権をもつ各省庁大臣さらに首相も，省庁人事に介入しない慣行」（松下 2009: 160, cf. 松下 1998: 61）を官僚内閣制の人事であると批判的に捉えている。そして，「国会の議席変化によって内閣が替わるとき，省庁の次官，局長クラスが替わるという政治任用がおこなわれれば，当然，政策転換がおきます」（松下 2009: 159, cf. 松下 1998: 61）としている。また，『松下圭一法学論集 国会内閣制の基礎理論』の「まえがき」では，「市民代表である政治家の責任で，「よき」公務員制度ないし官僚組織をつくるという，国会内閣制型への《政府・行政機構の再構築》」（松下 2009: x）を示唆している。松下によれば，

（4）　松下は「官僚内閣制から国会内閣制へ」を『松下圭一法学論集 国会内閣制の基礎理論』（岩波書店，2009年）に再録する際，文章に手を加えている。本稿では原則として同書から引用し，対応する『政治・行政の考え方』の頁数を併記することにしたい。

（5）　この文章を含む一段落は『松下圭一法学論集 国会内閣制の基礎理論』では削除されている。

> 日本の行政機構は特権官僚によるその中枢の身分型独占をやめ，さまざまな経験，経歴をもつ新しい層からの任用を制度化して再活性化するとともに，とくに，内閣・省庁の行政機構幹部は国会議員をふくめ内閣の政治任用とし，人事構成においても《国会内閣制》の構築が急務となっている。(松下 2009: x)

このように「さまざまな経験，経歴をもつ新しい層」や国会議員の政治任用を構想しているとはいえ，国家公務員の政治任用を含むとすれば，彼らのあいだに「萎縮」や「忖度」が生じるのは避けられない。松下の国会内閣制論は官邸統治を打破する理論たりえない(6)。

他方，憲法学者の高橋和之は，松下と同じく官僚内閣制を打破しようとしつつも，松下とは異なる国民内閣制論を提唱している(7)。高橋によれば，グローバル化する現代社会では，様々な問題に迅速かつ強力に対応する必要があるが，討論・多数決という手続きを採用する議会は，それに適していない。内閣が与党の支持の下に「統治」し，官僚を使いながら政策を実現する。他方，議会は内閣を「コントロール」する。「官」にたいして「政」を強化するためには，このように内閣と議会の役割を分担させることが欠かせない。加えて，国民の支持を強化することも欠かせない。そのためには，選挙において国民（多数派）が政治プログラムを明確に選択できるような選挙制度＝政党システムにして，議院内閣制を直接民主政的（国民内閣制的）に運用していくべきである（高橋 2006: 87–90)。

---

(6) ただし，国会内閣制論と関連する裁判所論は，官邸統治を打破する可能性を秘めているように思われる。松下は「官僚内閣制から国会内閣制へ」では，裁判所を「アンパイア」であると位置づけているが（松下 2009: 163, cf. 松下 1998: 65)，主著『政策型思考と政治』(1991年）においては，裁判所を国の機構でも自治体の機構でもないとし，「政府間「法調整」機構」と位置づけている。裁判所を国の機構ではないとする以上，内閣による人事介入の余地はなくなる。松下自身は「裁判所，とくに最高裁の人事任命権をどこがもつかをめぐる任命手続は，制度選択の問題にすぎない」とし「別の方法もある」と示唆するにとどまっているが（松下 1991: 201)，「政府間「法調整」機構」としての人事制度を設計すれば，裁判所人事については官邸統治を打破することができるであろう。

(7) 高橋は松下と法政大学法学部の同僚だったため，松下とよく議論したというが（高橋／高見ほか 2018: 84, 87)，この座談会では国会内閣制論と国民内閣制論の相違に立ち入っていない（高橋／高見ほか 2017a; 高橋／高見ほか 2017b も参照)。北海道大学立法過程研究会報告（2000年 8 月）では，松下と高橋の重大な相違が国会中心構想か内閣中心構想かであるとしている（高橋 2001: 132, 137–138, 140–141)。

こうした高橋の国民内閣制論は，松下の国会内閣制論と同じく官僚内閣制を打破しようとするものであるが，幾つかの点で異なっている。第一に，山口二郎が指摘しているように（山口 2007: 153），国会の位置づけが異なっている。松下の国会内閣制論では，内閣は「国会の〈中〉の内閣」（松下 2009: 163, cf. 松下 1998: 65）と位置づけられており，国会と内閣の役割分担が曖昧である。「官僚組織としての行政機構つまり省庁は，国会・内閣によって組織・制御されるその補助機構なのです。これが《国会内閣制》です」（松下 2009: 158, cf. 松下 1998: 59）という文章や「国会→内閣が政治決定をにない，裁判所はアンパイアの位置となります」（松下 2009: 163, cf. 松下 1998: 65）(8)という文章が示しているように，松下の国会内閣制論は国会と内閣を連続的に捉えている。これにたいして，高橋の国民内閣制論は，国会の役割（コントロール）と内閣の役割（統治）を峻別している。第二に，選挙制度の位置づけも異なっている。松下は「衆議院では，区制は別として，完全人口比例，参議院では同数の各県代表に徹してそれぞれ明快にすべきでしょう」と提案しているが（松下 2009: 190, cf. 松下 1998: 99），選挙制度論が国会内閣制論と内的な関連を有しているとは言いがたい。これにたいして高橋の国民内閣制論では，選挙制度論は決定的に重要である。国民が選挙によって首相と政治プログラムを選択し，それを背景に内閣が官僚を統制できるように選挙制度を設計することが，国民内閣制論の核心だからである。

さて，こうした高橋の国民内閣制論は，官邸統治を打破する理論たりうるのであろうか。おそらく高橋も，内閣による恣意的な人事介入を批判するに違いない。特に「政治の領域」（高橋 2006: 第1部）と「法の領域」（高橋 2006: 第2部）を峻別している以上，司法への人事介入は強く批判するに違いない。しかし，内閣を「官」から「政」に取り戻し，内閣による「官」の統制を実効化しようとするのが国民内閣制論の政官関係論である以上（高橋 2006: 87–90），国民内閣制論では官邸統治を打破するのは難しい。加えて，高橋の国民内閣制論では，議会の役割も切り詰められている。たしかに高橋は，議会が内閣を「コントロール」するものとしているが，その議会はアリーナ型議会であり，内閣をコントロールするのは難しい。高橋によれば，「野党は議会の場を中心に，内閣の政

（8）「国会→内閣が政治決定をにない」（松下 2009: 163）は，『政治・行政の考え方』では「国会，内閣が政治決定をにない」（松下 1998: 65）となっていた。

策の問題点を指摘し，代替政策を提案して国民に訴え，政権交代の脅威によって内閣の行き過ぎを掣肘する」(高橋 2006: 89)。そうしたアリーナ型議会を強化したとしても，野党が内閣を批判することはできても，議会が内閣をコントロールすることはできないであろう。国民内閣制論は，国民の役割を選挙における選択に縮減し，議会の「コントロール」を野党の批判・提案に縮減している以上，官邸統治を支える理論にはなりえても，それを打破する理論にはなりえない。

このように「政治主導」の理論が官邸統治を打破するどころか，それを補強する理論であるとすれば，我々は，官邸統治を打破する政治理論・憲法理論を模索していく必要があるだろう。本稿で私は，松下も高橋も視野に収めていなかった抽選制を活用して官邸統治を打破する道を模索したい。その際，抽選で選出された市民院が拒否権だけでなく人事権を行使することによって官邸統治を打破することもできるであろうが，抽選制を活用した幹部行政職人事や幹部司法職人事によって官邸統治を打破することもできるであろう。否，両者は対立するものではなく，いわば車の両輪である。本稿で私は，抽選制を活用した人事という構想を提示するが，その前に，任命制と抽選制を比較し，抽選制の持つ自由主義的可能性を引き出すことにしたい。また，抽選制を他の公職選出方法と組み合わせる可能性についても検討したい。

Ⅳ　抽選制の適用可能性

1　抽選制の自由主義的可能性

日本国憲法と憲法付属法は，公職に就く者を決定するための様々な仕組みを規定している。たとえば，民主性を確保するために，国会議員の選出には有権者による選挙制を採用しているし（憲法前文，第43条第1項)。首相の選出には国会による指名制（運用上は選挙制）を採用している（憲法第67条)。国務大臣の選出には，内閣の一体性と首相の指導力を確保するために任命制を採用している（憲法第68条第1項)。また，立法・行政・司法の実務を担当する職員については，専門性や中立性を確保するために試験制を採用している（たとえば，国家公務員法第36条)。皇位継承には，理念は必ずしも明らかではないが，世襲制を採用している（憲法第2条)。

このように様々な公職選出方法が用いられているが，抽選制は限定的にしか用いられていない。たしかに，裁判員・検察審査員の選出に抽選制が活用されているし，選挙や首相指名での同数投票などでも抽選制が用意されている（馬場 2019）。しかし抽選制は，公職選出方法としては限定的に用いられているにすぎない。任命人事の党派性・恣意性を克服するために，抽選制を幹部行政職や幹部司法職の人事に活用することはできないであろうか。

すでに述べたように，任命制とは，一人又は少数者がその意思によって，特定の者を特定の公職に就ける仕組みである。ベンジャミン・アクジンが指摘したように，選挙制は，特定の者を特定の公職に就ける際，被治者（公職者の決定の影響を受ける者）がそれに同意する仕組みであるが，任命制は，被治者が公職者の選出に関与しない仕組みである（Akzin 1960: 708）。だとすれば，選挙制はリーダーを選出するのに適しているが，任命制はフォロワーを選出するのに適しているといえるであろう。任命制では任命権者の裁量の余地が大きく，任命権者に忠実な者を人選しやすいからである。しかし，裁量の余地が大きいということは，党派的・恣意的な人事に陥りやすいということでもある。

これにたいして，抽選制を活用した人事は意思ではなく偶然による人事であり，党派性・恣意性を排除しやすい。瀧川裕英は「偶然に対する態度」において，くじ引き民主主義を「代表選出を偶然に委ねることで，政治から恣意性を排除しようとする試み」であると解釈し，「偶然に対する一見矛盾した態度がその根底において示すのは，恣意性に対する人間の抵抗である。人間の共通の敵は，偶然ではなく恣意性である」と結論づけている（瀧川 2019: 3）。瀧川自身が自覚的かどうかは別にして，「恣意性への抵抗」という瀧川の抽選制解釈は，代表性・平等性・多様性といった抽選制の民主主義的可能性よりも，権力の抑制という抽選制の自由主義的可能性を引き出すものであるように思われる。ただし，抽選制の民主主義的可能性／自由主義的可能性という二者択一は誤解を招くものであるかもしれない。抽選制という「もう一つの」民主主義的道具を使って，権力を自由主義的に抑制するとすれば，両者は密接不可分の関係にあるからである。しかし，目的が自由主義であり手段が民主主義である以上，自由主義的可能性と概念化することは許されるであろう。いずれにしても，抽選制は，民主主義的可能性だけでなく自由主義的可能性を有しているといえるであろう(9)。

2 混合抽選制

任命制の党派性・恣意性を克服するために抽選制を活用しようとする際，選挙制／抽選制の場合と同じく，任命制か抽選制かという二者択一に陥るべきではない。特に幹部行政職や幹部司法職においては，高い実務能力，優れた見識，リーダーシップなどが求められるからである。そうであるとすれば，抽選制を用いるにしても，様々な公職選出方法と組み合わせることが欠かせない。

ここで参考になるのが，中世後期からルネッサンス期のイタリアにおける抽選制の活用法である。周知のように，古代アテナイでは，将軍や財務官といった一部の役人は選挙で選出されたが，ほとんどの役人は抽選で選出された（橋場 2016: 149)。また，評議員や裁判員も抽選で選出された(橋場 2016: 137, 143)[10]。そこでは，選挙制と抽選制は別々に用いられていたのである。ところがイタリアでは，選挙制と抽選制は組み合わされていた。その際，二つの類型があったことは見逃せない。一つはヴェネチア型であり，選挙制と抽選制を組み合わせるが，最終的には選挙で執政官を選出する仕組みである。たとえば総督（doge）を選出する際，その指名委員（nominatori）は，大評議会のなかから抽選で選出された後，さらに抽選と選挙が繰り返されて選出された。そして，指名委員会が提示した複数の候補者のなかから総督候補者が抽選で選出された後，総督が選挙で選出されたのである（Norwich 1982: 166–167, Manin 1997: 63–67)。

もう一つはフィレンツェ型であり，選挙制と抽選制を組み合わせるが，最終的には抽選で執政官を選出する仕組みである。たとえば，フィレンツェの第二共和政（1494–1512年，1527–1530年）では，執政府（signoria）を選出する際，指

（9） 抽選制の持つ二つの可能性は，抽選制論者も意識し始めているように思われる。ファレルとストーンは，オックスフォード・ハンドブックに寄せた論文「抽選制とミニ・パブリックス」(2020年）において，注目すべき整理をしている。彼らによれば，無作為抽出は「個別選出レベルでの最大限度の予測不可能性」と「(大規模）標本レベルでの最大限度の予測可能性」を結合させている。抽選制を消極的に擁護する論者（ストーンなど）は，前者に由来する抽選制の「洗浄効果」を重視しているが，抽選制を積極的に擁護する者（ドライゼックやフィシュキンなど）は，後者に由来する抽選制の「記述的代表」を重視しているという（Farrell and Stone 2020: 233–237)。ただし，消極的（negative）／積極的（positive）という形容詞が示しているように，二つの可能性を十分に捉えきれているとは言いがたい。

(10) ただし，紀元前4世紀になると，市民は誰でも終身の裁判員になることができたという（橋場 2016: 143)。

名委員（nominatori）は，大評議会のなかから抽選で選出された。この指名委員が大評議会のなかから候補者を指名した後，大評議会が選挙で候補者を絞り込んだが，結果は公表されなかった。二か月ごとに執政官が交替し，執政官は抽選で選出された。選挙制と交替制・抽選制を組み合わせることで，能力に乏しい市民を排除するとともに，執政府が特定の派閥によって牛耳られないようにしたのである（Manin 1997: 54–63）。

ヴェネチアやフィレンツェの事例が示しているように，抽選制を単独で用いる必要はない。むしろ，幹部行政職や幹部司法職を選出する際には，様々な方法を組み合わせたほうがうまくいくであろう。ここでは，試験制→間接抽選制→推薦制→直接抽選制という混合抽選制を提案したい。

まず，候補者の質を確保するためには，試験制による職員採用は維持したほうがよい。問題は，選挙制を組み込むか否かである。幹部行政職や幹部司法職に就く人に高い実務能力や優れた見識，リーダーシップなどを望む人は，選挙制を組み込むことを主張するに違いない。たしかに選挙制は，単純抽選制に比べて，そうした特長を備えた候補者の選出を可能にするであろう。その一方で，官僚制内部における党派対立や派閥対立を助長し，党派的・恣意的人事をもたらすおそれがある。片山内閣では裁判官任命諮問委員会が設置されたが，４人の裁判官枠をめぐる選挙戦では激しい派閥対立が生じたのである（山本 1994: 53–73）。そうであるとすれば，試験制では測定できない特長を確保するために，推薦制，しかも抽選で選出された候補者指名委員会による推薦制を組み込んだほうがよいであろう。その際，推薦手続きに工夫を凝らせば，党派性・恣意性を避けやすくなるに違いない。たとえば，推薦手続きにおける匿名性を確保したり，相対多数制や絶対多数制で候補者集団を選出するのではなく一定数を超えた者をすべて候補者にしたりすることなどである。

抽選制は，二度活用したほうがよい。一度目は，候補者指名委員会委員を選出する間接抽選制である(11)。一握りの幹部が推薦権を握る幹部推薦制では，組織防衛的な人事になりやすい。そうした事態を避けるために，全構成員のなかから抽選で候補者指名委員会委員を選出するのである。その際，候補者指名委員会の民主性を強化するために，無作為抽出された市民を加えることもでき

(11)　瀧川裕英は「なぜくじで決めないのか？」において，「意思決定をするための」「決定くじ」と「職務担当者を選出するための」「選出くじ」を区別している（瀧川 2020: 173）。この用語法に倣えば，これは間接型の「選出くじ」ということになる。

るであろう。他方，二度目の抽選制は，候補者のなかから公職者を選出する直接抽選制である。この直接抽選制は不要，それどころか有害であると考える人もいるかもしれない。しかし直接抽選制を組み込むことで，たとえ推薦されたとしても最終的に公職者に選出されるか否かが分からなくなり，猟官運動や対立・腐敗を抑制することにつながるであろう（豊田 2020)。加えて，幾つかの副産物も生じるかもしれない。第一に，直接抽選制によって過度な出世競争がなくなり，腰を落ち着けて職務に専念することができるようになるかもしれない。第二に，最終的に抽選で選出された者は，自分よりも優れた候補者が抽選で漏れたかもしれないと考え，謙虚になるかもしれない。他方，抽選制が「誰をも思い悩ませない選出の仕方」である以上（モンテスキュー 1989: 56)，選出されなかった候補者も「運がなかった」と思えば落胆することも少ないかもしれない。

いずれにしても，こうした混合抽選制は，適切に制度設計すれば，任命制による民主性 vs. 幹部推薦制による独立性という，現代日本政治が直面している二者択一を乗り越えることができるであろう。そうすれば，官僚主導人事に逆戻りすることなく，官邸統治を打破することができるであろう。次節では，この混合抽選制を踏まえて，最高裁人事と内閣法制局人事のデッサンを描くことにしたい。

V　混合抽選制の青写真

抽選制をどのように活用すれば，幹部行政職や幹部司法職の人事における党派性・恣意性を克服できるのであろうか。すでに示唆したように，一つの方法は，高度な政治的独立性・中立性を有すべき機関の幹部人事について，内閣や大臣の持つ人事権を抽選制市民院に移すことである。たとえば，最高裁長官の指名権を内閣から市民院に移せば，長官人事の民主性を損なうことなく，最高裁の政治的独立性・中立性を確保しやすくなるであろう。もう一つの方法は，幹部行政職や幹部司法職を混合抽選制で選出することである。そうすれば，内閣が最高裁人事に介入する余地はなくなるであろう。本節では，最高裁と内閣法制局を事例に，混合抽選制の青写真を描くことにしたい。

1　最高裁判所

最高裁は，大法廷15人，小法廷５人から成る合議制の司法機関である。最高裁長官は，内閣の指名に基いて，天皇が任命する（憲法第６条第２項，裁判所法第39条第１項）。他方，14人の最高裁判事は，内閣が任命し，天皇が認証する（憲法第７条・第79条第１項，裁判所法第39条第２項・第３項）。日本国憲法原案では，最高裁長官を含む15人の最高裁裁判官は，内閣が任命するとされていた。ところが，「三権分立の精神に照し，司法権が立法，行政と同等の重要性を持ち，随ってその長たるものが内閣総理大臣と略〻同様の地位を占めることを明かにせん」（清水編 1976: 692）として，最高裁長官は天皇による任命へと変更されたのである。

最高裁裁判官は「識見の高い，法律の素養のある年齢40年以上の者」のなかから任命されなければならず，10人以上には，10年ないし20年の法曹等の在職経験がなければならない（裁判所法第41条）。長官人事については，現長官が官邸を訪ねて後任候補者に関する意見を述べ，それに基づいて任命がなされる運用がなされてきた（西川 2020: 32–33）。しかし，内閣による任命制（指名）を採用している以上，最高裁長官の政治的独立性・中立性が脅かされる危険は常に存在している。他方，最高裁判事については，職業裁判官枠，弁護士枠，検察官枠，行政官・外交官枠，学者枠が確立し，最高裁の推薦に基づいて人事が行われてきた。弁護士枠については，弁護士会等の推薦に基づいて，日弁連の最高裁判所裁判官推薦諮問委員会が選考を行い，日弁連会長が最高裁長官に複数の候補者を順位を付けて推薦するという手続きが整備されているが（水野 2015），それ以外の枠については不透明なままである。

職業裁判官枠の最高裁判事には，西川伸一が詳細に明らかにしたように，特定のキャリアパスが厳然として存在している。最高裁判事は，その前に東京高裁・大阪高裁を中心とする高裁長官を務め，さらにその前には，東京高裁管内を中心とする地裁・家裁所長を務めている。そしてその前後には，要職４ポスト（最高裁事務総長，司法研修所長，最高裁首席調査官，法務省民事局長）のいずれかを務めている。出身大学では，職業裁判官枠の最高裁判事の８割が東京大学出身者である。そして最高裁長官の圧倒的多数は，職業裁判官出身の現職最高裁判事のなかから選ばれている（西川 2020: 第１章）。

最高裁裁判官人事にとどまらず，裁判所におけるキャリアパスの存在は，司

法権の独立を守るための防衛策なのであろう。しかし，「司法権の独立を守るために裁判官の独立をないがしろにするという逆説」（西川 2020: 191）が生じていることも否めない。そもそも，司法権の独立を守り切れるともかぎらない。これまでは抑制されていたが，すでに見たように，第2次安倍政権では，内閣が最高裁人事に介入する例が目に付くようになっているからである。そうした任命制の持つ党派性・恣意性を克服するために，抽選制を活用することができるであろう。

制度設計の前提として，裁判官のキャリア制を廃止し，法曹一元制を導入する（日本弁護士連合会 1999）。そのうえで，12人の最高裁裁判官を下級裁判所の裁判官から選出し，3人の最高裁裁判官を法学者（私法分野・公法分野・国際法分野）から選出するものとする(12)。そのことを前提に，たとえば次のような手続きが考えられるであろう。

1）数年ごとに，裁判官のなかから最高裁裁判官候補者指名委員会委員を抽選で選出する。その際，男女が同数になるものとし，委員名は非公表とする。
2）同委員会が裁判官・法学者のなかから最高裁裁判官候補者を推薦し，候補者名簿を作成する。候補者名簿は，裁判官枠，法学者枠（私法），法学者枠（公法），法学者枠（国際法）ごとに作成する。各名簿とも男女が同数になるようにし，候補者名簿は非公表とする。
3）補充の必要が生じた場合，該当する候補者名簿から最高裁裁判官を抽選で選出する。選出された者が辞退した場合には，抽選で次位の者が選出される。

このようにすれば，最高裁裁判官は試験制 ── 法曹は司法試験・司法修習，法学者は学位審査・業績審査 ── という関門を突破しているだけでなく，候補者指名委員会における推薦制という関門も突破しているため，高い能力と優れた見識を備えた者が最高裁裁判官になるであろう。加えて，抽選制を活用して

(12) 最高裁裁判官の枠については異論もあるに違いない。仮に他の枠を設けるにしても，同様の方法で選出すべきであろう。また，憲法第79条は最高裁判事の員数は法律で定めるとし，裁判所法第5条第3項が14人と定めている。しかし，「席の冷める暇の無い忙しさ」（藤田 2012: 58）と言われるほど多忙であるとすれば，最高裁裁判官を大幅に増員する（たとえば25人にし，小法廷を5つにする）ことも検討しなければならないのではないだろうか。

いるため，男女が同数になる以外は裁判官や法学者の縮図になり(13)，候補者指名委員会委員や最高裁裁判官の多様性も確保されることになるであろう。最高裁長官は，任期を短縮したうえで，最高裁裁判官会議において抽選で選出すればよい。

こうした混合抽選制を採用すれば，内閣による人事介入は言うまでもなく，最高裁事務総局による人事支配も防ぐことができるであろう。抽選制を活用した人事は現行憲法の枠内でも運用可能であろうが，憲法を改正して内閣による人事介入を完全に断ち切るのもよいかもしれない。

憲法第６条第２項

【現　行】　天皇は，内閣の指名に基いて，最高裁判所の長たる裁判官を任命する。

【改正案】　天皇は，最高裁判所裁判官会議の指名に基いて，最高裁判所の長たる裁判官を任命する。

憲法第79条第１項

【現　行】　最高裁判所は，その長たる裁判官及び法律の定める員数のその他の裁判官でこれを構成し，その長たる裁判官以外の裁判官は，内閣でこれを任命する。

【改正案】　最高裁判所は，その長たる裁判官及び法律の定める員数のその他の裁判官でこれを構成し，その長たる裁判官以外の裁判官は，最高裁判所裁判官指名委員会の指名に基づいて，天皇がこれを任命する。

他方，罷免制である国民審査（憲法第79条第２項～第４項）においても抽選制を活用することができるであろう。国民審査は，投票方式に問題があるため，また有権者の情報コストが過大であるため，完全に形骸化している。そこで，「○×式投票方式」に改めることや，国民の関心を喚起する工夫をすることなどが提案されている（西川 2012: 182-184）。しかし，ここでもまた抽選制を活用し，国民審査を実質化することができるであろう。最高裁判所裁判官国民審査法を改正し，抽選制の国民審査会を設置する。国民審査会は，法曹・法学者

(13)　女性の裁判官や法学者が少ない現状を踏まえれば，性別に関しては，裁判官や法学者の縮図になることよりも社会の縮図になることを優先すべきであろう。

によるレクチャーや，国民審査の対象となる最高裁裁判官本人のヒアリングなどを踏まえて，対象となる裁判官の主要な判決を熟議し，最終的に投票する。投票結果は最高裁判所裁判官国民審査公報に掲載し，有権者はそれを参考にして罷免の可否を判断するのである。このようにすれば，法曹関係者が選出した最高裁裁判官を有権者が統制しやすくなるに違いない。

2　内閣法制局

内閣法制局は内閣に直属する行政機関ではあるが，「法の番人」として内閣からの政治的独立性・中立性が求められる機関である。第一部が法令の解釈に関する意見を述べる意見事務を所掌し，第二部・第三部・第四部が各省庁の作成した法律案等を審査する審査事務を所掌している。

特別職の国家公務員である内閣法制局長官は，内閣が任命する（内閣法制局設置法第2条）。とはいえ，実際には，総務主幹→第一部以外の部長→第一部長→次長→長官という人事慣行が成立してきた。しかも，これらの幹部ポストに就くのは，法務省（検事併任者），財務省，経済産業省，総務省（旧自治省系），農水省という5省出身者に限られており，次長・長官に就くのは，農水省以外の4省出身者に限られている。第2次安倍政権では，こうした人事慣行を破って外交官の小松一郎が内閣法制局長官に任命されたが，その後は横畠裕介，近藤正春が任命され，従来の人事慣行が復活している（西川 2002: 139–140; 西川 2013: 19–23, 33–35; 牧原編 2018: 97–98）。

こうした人事はあくまでも慣行であって，法制化されているわけではない。それゆえ，小松長官人事のように，破ろうと思えば破れないことはない。そうなれば内閣法制局は「法の番人」から「権力の侍女」へと傾くことになり（西川 2013），内閣法制局にとっては致命的である。こうした内閣による政治介入を防ぐために，抽選制を活用することができるであろう。

審査事務を担当する第二部・第三部・第四部に関しては，各省庁が作成した法律案等を審査するという職務の性質上，各省庁からの出向人事のままでよいであろう。しかし，意見事務を担当する第一部については，法律問題に関する意見を内閣等に述べるという職務の性質上，内閣等からの政治的独立性・中立性が求められている。現状では，「同じ参事官でも，官邸と直結し常に政治的なバランス感覚が求められる意見部〔第一部〕では，筆頭参事官の果たす主導的役割が大きい」（仲野 2011: 185〔 〕は引用者）ようであるが，意見事務を機

能させるためには，第一部参事官を裁判官の出向ポストにし，しかも抽選で選出してはどうであろうか。現在も，第一部参事官の１名が裁判官の出向ポストになっているのである（西川 2020: 183-184）。たとえば，次のような手続きが考えられるであろう。

1）数年ごとに，裁判官のなかから内閣法制局参事官候補者指名委員会委員を抽選で選出する。その際，男女が同数になるものとし，委員名は非公表とする。
2）同委員会が中堅裁判官のなかから内閣法制局参事官候補者を推薦し，候補者名簿を作成する。その際，男女が同数になるものとし，候補者名簿は非公表とする。
3）補充の必要が生じた場合，候補者名簿から第一部参事官を抽選で選出する。選出された者が辞退した場合には，抽選で次位の者が選出される。

このようにすれば，候補者は，司法試験に合格し司法修習を終えているだけでなく（試験制），同僚である裁判官による推薦を受けたことになる（間接抽選制・推薦制）。このなかから抽選で選出すれば（直接抽選制），高い実務能力と優れた見識を備えた者が参事官に就任するであろうし，政治的独立性・中立性も確保しやすくなるであろう。

なお，内閣法制局長官が安定した国会答弁をできるようにするために，第一部長・内閣法制次長・内閣法制局長官というコースは維持し，第一部長は第一部の参事官のなかから抽選で選出し，それ以外の参事官は裁判官に復帰すればよい。このようにすれば，内閣法制局が「権力の侍女」になることはなくなるであろう。

Ⅵ　結　　論

本稿では，現代日本における官邸統治を打破するために，抽選制を活用した幹部行政職・幹部司法職人事の可能性を探ってきた。本論で明らかにしたように，政治主導が官邸統治に陥り，党派的・恣意的な人事がなされるようになっている。そうした政治介入に対抗するために，少なくとも政治的中立性・独立性が求められる幹部行政職や幹部司法職については，内閣・大臣による任命制を廃止して，混合抽選制を採用してはどうであろうか。権力を抑制するという

抽選制の自由主義的可能性を引き出し，他の選出方法を組み合わせることで，官邸統治を打破することができるのではないだろうか。

本稿では，最高裁と内閣法制局を事例に混合抽選制の青写真を描いたが，様々な公職に適用できるに違いない。本稿では割愛せざるをえなかったが，下級裁判所人事にも適用することができるであろう。否，これこそが喫緊の課題であるかもしれない。しばしば指摘されるように，最高裁事務総局は，人事異動と昇給差別を武器に裁判官を統制している。そのことが裁判官の独立を形骸化させているとも言われる（新藤 2009: 第3章，岩瀬 2020: 第4章）。こうした現状を打破するために，混合抽選制を活用することができるのではないだろうか。人事評価と最高裁事務総局による人事異動ではなく，たとえば，公募と抽選で採用し，人事異動は原則として無くす。そうすれば，最高裁事務総局による人事異動を恐れることはなくなるであろう。これにたいしては，家庭の事情などを考慮しなくてよいのか，精勤するインセンティブが弱まるのではないか，といった数々の疑問が生じるに違いない。しかしそれらは，制度設計の際に工夫すればよい。

また，幹部国家公務員人事にも適用することができるかもしれない。すでに述べたように，内閣人事局の設置とともに，幹部国家公務員人事は官邸主導になっている。そうした公務員人事制度改革は官僚主導政治を乗り越えようとするものではあるが，その弊害も目立つようになっている。左遷を恐れて「萎縮」したり「忖度」したりするようになっているとされる。こうしたなか，官僚主導政治に後退するのではなく，抽選制を活用して前進することができるのではないだろうか。政治的独立性・中立性が求められる公職よりもはるかに難しいであろうが，検討に値するように思われる。事務次官レースを繰り広げているキャリア官僚は激しく抵抗するであろうが，そもそも幹部行政職は，キャリア官僚の私益のために存在するのではない。抽選制が公益の促進に寄与するのであれば，抽選制の活用を拒否する理由は何もない。また，彼らが事務次官レースという呪縛から解放され，国民全体の奉仕者としての仕事に専念し，また市民としての私生活を楽しむことができるようになるのであれば，多くの官僚が賛成するかもしれない。

もちろん，抽選制は万能薬ではなく，無暗に使用すべきものではない。ピーター・ストーンは，抽選制が適しているのは「洗浄効果」が重要になる場合だけであるとしている（Stone 2011: 39–40）。しかし効果的な場合には，立法だけ

でなく行政や司法においても抽選制を導入していけば，抽選官僚制の地平が切り開かれるであろう。マックス・ウェーバーは，被支配者が官僚を選挙すれば，官僚制の階層制的従属関係が弱まるとともに，官僚の専門性や官僚制の精確性が危うくなるとして，上級審庁による官僚の任命制を擁護した（ウェーバー 1960: 66–68）。だが，任命制と選挙制しか選択肢がないわけではない。抽選制を組み込むことで，より自由主義的でより民主主義的な官僚制を手に入れることができるのであれば，抽選制の活用を積極的に検討していくべきであろう。そのためにも，抽選制の思想的基礎を探究する政治理論や法哲学の果たすべき役割は大きい。

［引用文献］

新しい日本をつくる国民会議編（2002）『政治の構造改革 ── 政治主導確立大綱』東信堂。

飯尾潤（2007）『日本の統治構造 ── 官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社（中公新書）。

出雲明子（2017）「内閣人事局設置後の官僚人事 ── キャリアパスからみる人事の変容と専門性」，『東海大学紀要政治経済学部』第49号，1–23頁。

岩瀬達哉（2020）『裁判官も人である ── 良心と組織の狭間で』講談社。

ウェーバー，マックス（1960）『支配の社会学Ⅰ』世良晃志郎訳，創文社。

岡崎晴輝（2019）「選挙制と抽選制」，『憲法研究』第5号，87–96頁。

菅直人（2009）『大臣』増補版，岩波書店（岩波新書）。

木原誠二（2002）『英国大蔵省から見た日本』文藝春秋（文春新書）。

佐々木毅（2009）『政治の精神』岩波書店（岩波新書）。

信田智人（2013）『政治主導 vs. 官僚支配 ── 自民政権，民主政権，政官20年闘争の内幕』朝日新聞出版。

嶋田博子（2020）『政治主導下の官僚の中立性 ── 言説の変遷と役割担保の条件』慈学社出版。

清水伸編著（1976）『逐条　日本国憲法審議録〔増訂版〕』第一巻，日本世論調査研究所 PR センター（原書房発売）。

新藤宗幸（2009）『司法官僚 ── 裁判所の権力者たち』岩波書店（岩波新書）。

新藤宗幸（2012）『政治主導 ── 官僚制を問いなおす』筑摩書房（ちくま新書）。

菅義偉（2020）『政治家の覚悟』文藝春秋（文春新書）。

高橋和之（2001）「法秩序形成における国会と裁判所の役割 ── 松下理論の理解を中心に」，『北大法学論集』第52巻第3号，127–143頁。

高橋和之（2006）『現代立憲主義の制度構想』有斐閣。
高橋和之／高見勝利ほか（2017a）「戦後憲法学の70年を語る　高橋・高見憲法学との対話2－1　第4回　55年体制をどう考えるか ── 議院内閣制(1)」,『法律時報』第89巻第12号，88-98頁。
高橋和之／高見勝利ほか（2017b）「戦後憲法学の70年を語る　高橋・高見憲法学との対話2－2　第5回　統治構造の分析視角 ── 議院内閣制(2)」,『法律時報』第89巻第13号，256-264頁。
高橋和之／高見勝利ほか（2018）「戦後憲法学の70年を語る　高橋・高見憲法学との対話2－3　第6回　権力分立論と国家の諸作用」,『法律時報』第90巻第1号，84-94頁。
瀧川裕英（2019）「偶然に対する態度」,『法律時報』第91巻第13号（通巻1145号），1－3頁。
瀧川裕英（2020）「なぜくじで決めないのか？」,『論究ジュリスト』No. 32，168-175頁。
竹中治堅（2006）『首相支配 ── 日本政治の変貌』中央公論新社（中公新書）。
豊田紳（2020）「公職者選抜制度としての「選挙くじ引き」制の提案」，政治と理論研究会（2020年11月17日）報告原稿。
仲野武志（2011）「内閣法制局の印象と公法学の課題」,『北大法学論集』第61巻第6号，183-199頁。
西川伸一（2002）『知られざる官庁　新内閣法制局 ── 立法の中枢』五月書房。
西川伸一（2012）『最高裁裁判官国民審査の実証的研究 ── 「もうひとつの参政権」の復権をめざして』五月書房。
西川伸一（2013）『これでわかった！内閣法制局 ── 法の番人か？権力の侍女か？』五月書房。
西川伸一（2020）『裁判官幹部人事の研究 ── 「経歴的資源」を手がかりとして』増補改訂版，五月書房新社。
日本弁護士連合会（1999）「司法改革実現に向けての基本的提言」
https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/1999/1999_14.html
野中尚人（2013）「政治主導・政府・国会」，佐々木毅／21世紀臨調編著『平成デモクラシー ── 政治改革25年の歴史』所収，講談社，49-67頁。
橋場弦（2016）『民主主義の源流 ── 古代アテネの実験』講談社（講談社学術文庫）。
馬場健一（2019）「「くじ引き」を統治制度の現実から考える」,『論究ジュリスト』No. 31，155-162頁。
藤田宙靖（2012）『最高裁回想録 ── 学者判事の七年半』有斐閣。
牧原出編（2018）『法の番人として生きる ── 大森政輔 元内閣法制局長官回顧録』

岩波書店。
松下圭一（1991）『政策型思考と政治』東京大学出版会。
松下圭一（1998）『政治・行政の考え方』岩波書店（岩波新書）。
松下圭一（2009）『松下圭一法学論集 国会内閣制の基礎理論』岩波書店。
水野武夫（2015）「日弁連による最高裁判所裁判官の推薦」，市川正人ほか編著『日本の最高裁判所 ── 判決と人・制度の考察』所収，日本評論社，305–317頁。
村山治（2020）『安倍・菅政権 vs. 検察庁 ── 暗闘のクロニクル』文藝春秋。
モンテスキュー（1989）『法の精神』上，野田良之ほか訳，岩波書店（岩波文庫）。
山口晃人（2020a）「ロトクラシー ── 籤に基づく代表制民主主義の検討」，『政治思想研究』第20号，359–392頁。
山口晃人（2020b）「ロトクラシーの内在的価値 ── 対等者としての処遇の観点から」，『社会と倫理』第35号，225–237頁。
山口二郎（2007）『内閣制度』東京大学出版会。
山本祐司（1994）『最高裁物語』上巻，日本評論社。
Akzin, Benjamin (1960) "Election and Appointment," *The American Political Science Review*, Vol. 54, No. 3, pp.705–713.
Dowlen, Oliver (2008) *The Political Potential of Sortition: A Study of the Random Selection of Citizens for Public Office*, Imprint Academic.
Farrell, David M. and Peter Stone (2020) "Sortition and Mini-publics: A Different Kind of Representation," in *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, ed. by Robert Rohrschneider and Jacques Thomassen, Oxford University Press, pp.228–246.
Gastil, John and Erik Olin Wright et al. (2019) *Legislature by Lot: Transformative Designs for Deliberative Governance*, Verso.
Guerrero, Alexander A. (2014) "Against Elections: The Lottocratic Alternative," *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 42, No. 2, pp.135–178.
Kovner, Alex (2020) "The Coordination Hierarchy," *Jury Democracy blog*, August 27th 2020, https://alexkovner.com/2020/08/27/the-coordination-hierarchy/
Manin, Bernard (1997) *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press.
Norwich, John Julius (1982) *A History of Venice*, Penguin.
Stone, Peter (2011) *The Luck of the Draw: The Role of Lotteries in Decision-making*, Oxford University Press.
Threlkeld, Simon (2019) "Let Juries Choose Public Officials," *Dissident Voice*, October 23rd 2019, https://dissidentvoice.org/2019/10/let-juries-choose-public-

officials/

Vandamme, Pierre-Etienne and Antoine Verret-Hamelin (2017) "A Randomly Selected Chamber: Promises and Challenges," *Journal of Public Deliberation*, Vol. 13, Issue 1, Article 5.

Van Reybrouck, David (2016=2019) *Tegen Verkiezingen*, De Bezige Bij. ダーヴィッド・ヴァン・レイブルック『選挙制を疑う』岡崎晴輝／ディミトリ・ヴァンオーヴェルベーク訳, 法政大学出版局。

Wallace, Campbell (2020) *Down with Elections! A Plan for Democracy Without Elections*, Campbell Wallace.

Zakaras, Alex (2010) "Lot and Democratic Representation: A Modest Proposal," *Constellations*, Vol. 17, No. 3, pp.455–471.

＊ 本稿の草稿は, 2020年10月19日, 11月18日, 2021年1月13日の九州大学法学部比較政治学演習, 2020年11月21日の九州大学政治研究会, 2021年1月8日の民主主義理論研究会で報告した。数々の有益なご助言に感謝したい。