



Title	政治改革モデルとしての「イギリス型議員内閣制」への疑問
Author(s)	大山, 礼子
Citation	北大法学論集, 52(6), 93-108
Issue Date	2002-02-28
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15128
Type	bulletin (article)
File Information	52(6)_p93-108.pdf



[Instructions for use](#)

政治改革モデルとしての「イギリス型議院内閣制」への疑問

聖学院大学政治経済学部教授

大山 礼子

おはようございます、大山でございます。今日は実務経験者という資格でお招きいただいたのかと思いますけれども、私がおりましたのは国会図書館ですので、厳密には実務経験者といえるかどうかわかりません。衆議院・参議院から道一本隔てた近くから国会を見ていたということはいえますけれども。ただ、

大学に移りまして大学の研究者の方とお付き合いするようになって、最初から研究一筋の方とはちよつと違う経験をしてきたのかな、と思う点もございます。それは、国会図書館の調査局は、自分が何を研究したいかではなくて、議員の要求次第で、何でもやらなくてはいけないところだったためです。たとえば、

議会制度について、日、米、英、仏、独、できればサミット参加国全部を比較対照表にしてほしい、などという依頼が多いところなのです。それで否応なしに横並びで各国を見るのが習慣のようになっておりました。そのあたりがなかなかほかではできない経験だったように思います。

レジュメの最初に、「政治改革モデルとしての「イギリス型議院内閣制」への疑問」と書いておきましたけれども、これも横並びで各国を見てきた経験からの発想です。最近、こちらにいらつしやる山口二郎先生をはじめ、多くの方々がイギリスをモデルとした改革を提唱しておられまして、内容的には非常に共感できる場所もあるのですが、諸外国の比較という視点からみて、本当にそれでいいのかなどや疑問も感じております。「イギリス型議院内閣制」というのは、「政治主導」と並んで、近年の政治改革のキーワードになっているといつてよいと思います。政治主導という言葉については、最初のうちいろいろと誤解があつて、個々の議員がばらばらにゲリラ的に活動するのが政治主導なのか、それとも内閣中心でやるべきなのか、あいまいなどころがあつたようですが、その点は、最近少し整理されてきて、真の政治主導とは内閣主導を意味するのだというところがはっきりしてきたように思います。そうなりますと、いよ

いよ、イギリスをモデルにして内閣主導の議院内閣制の実現をめざそうという議論になります。しかし、日本にもつてくることとがいか悪いかということ以前に、「そもそもイギリス型とは何だろう」ということがもう少し問われなければならないのではないのでしょうか。「イギリス型」があるからには、それに対峙する「非イギリス型」があるはずで、両者の違いを明らかにしたうえで、ではどちらにしましょうかという議論にならなければいけないと思うのですが、必ずしもそういう議論にはなっていない。アメリカ型の大統領制指向はもうやめて、さあ次はイギリス型議院内閣制指向だというのは、何か欠落してしまうような気がいたします。

日本でイギリス型議院内閣制を最初に提唱したのは福沢諭吉らしいのですが、福沢諭吉の頃は現在と違い、議会制民主主義のお手本になるような議院内閣制の国はイギリスしかなかったのです。福沢の場合は、イギリス型議院内閣制と帝室内閣制を対比させたうえでイギリス型を選択しているのですが、帝室内閣制というのは内閣が議会に基礎を置かない制度で、本当の意味での議院内閣制とはいえないものですから、二種類の議院内閣制があつてそのなかからイギリス型の方を選択したというわけではありません。しかし、現在は福沢の時代とは状況がまっ

たく変わっています。いまイギリス型議院内閣制を選択するというのであれば、何をイギリス型というのか、イギリス型にはどのような特色があるのかをまずはっきりさせておくべきでしょう。イギリス型は、二大政党制で、政権交代が行われ、内閣と与党が一体化しているということであれば、そうではない議院内閣制がありうるのか、ということがひとつの問題として出てくると思います。そして、非イギリス型議院内閣制、実際には恐らく欧州大陸型ということになるのだと思いますが、そういうものをイギリス型に對置するモデルとして考えることができるのであれば、両者を並べてみた上で、どうしてイギリス型のほうを選択するのかという論拠を示す必要があるでしょう。

ウエストミンスターモデル改革の動き

最近、イギリス型すなわちウエストミンスターモデルの国々では改革が相次いでおりまして、世界的な動きとしてはむしろウエストミンスターモデル離れの傾向が顕著です。もし、日本がこれからあえてイギリス型を選択するのであれば、その前にウエストミンスターモデル離れの方向での改革についても検討しておかなければならないだろうと考えてきました。ちょうど、

今年、春学期に特別研究休暇を取得したものですから、この機会にウエストミンスターモデルの改革の動きを実地に見てこようと考えまして、春から夏にかけて、主としてニュージーランドとイギリスに行つてまいりました。イギリスでは新しくできたばかりのスコットランド議会も訪ねてきました。そこで、今日は、そのあたりのお話からさせていただこうと思います。

ニュージーランド

まず、ニュージーランドですけれども、これはもう御承知のとおり、レイブハルトによると、英国型システムの最後の実際であるとか、イギリス以上に典型的なウエストミンスターモデルであるなどとされてきた国です。改革以前のニュージーランドはどういう政治システムだったかといいますと、もちろん選挙制度は小選挙区制、これは一八八一年からのものです。そして、イギリス以上に完全な二大政党制で、一九三五年以来ほとんど二つの政党だけで議席を独占してきました。政党規律もイギリス以上に厳しく、イギリスですすといわゆる造反投票という、政府の方針に反して与党の議員が反対投票をするというケースが意外に多いのですけれども、ニュージーランドではそういう例もイギリスと比べると少ない。さらに一九五〇年には上院を

廃止して、一院制になっていきますので、本当に下院の意思だけで物事が決まる、下院の多数派を擁している政党のリーダーの意思でどんどん政策決定が進むという、典型的なウエストミンスターモデルだったわけです。

ところが、ニュージージーランドでは、一九九三年の国民投票の結果、小選挙区制を廃止して比例代表制を導入することになりました。新しい選挙制度は、MMP (Mixed Member Proportional electoral system) と呼ばれているのですが、中身はほとんどドイツ型の比例代表制と考えていいと思います。小政党の排除条項はあるので、やや多数党に有利ではありますが、ドイツと同じくらいのほぼ完全な比例代表制といってよいものです。

では、どうしてこのような制度改革が行われたのか。これにはもちろんいろいろな背景があるのですけれども、大きく申し上げて三つの要因があると思います。

ひとつは、第三党への支持の増加です。今まで議席配分を見る限りではほぼ完全な二大政党制だったのですけれども、第三党への支持がだんだんと増加してきました。ところが、小選挙区制のために、なかなか議会に進出できない、できてもしやくやく一議席というような結果だったものですから、第三党支持者の不満がだんだん高まってきていました。

第二に、一九七八年と八一年に、得票率では首位になった政党が議席数では第二位に転落し、逆に得票率では二位の政党が政権をとるという逆転現象が二回続けて起きております。これやはり小選挙区制に対する疑問を強める効果があったと考えられます。

三番目は、日本ではプーラスイメージで紹介されていただけれども、一九八〇年代の労働党政権による行政改革です。郵便局も民営化されていますし、かなり思い切った改革でした。どんどん改革を進められるという点は、ある意味では非常にプラスの評価を受けるのでしようが、今はやりの言葉でいえば痛みを伴う改革でしたから、それによって犠牲になる人々も出てきます。そこで、なんの歯止めもなく改革が進んでいってしまうのでは困る、そうなるのは政治システムに問題があるのではないか、と考える人が増えてきたわけなのです。

この三つの原因から、世論調査などをしますと、次第に比例代表制に対する支持が増えていきました。といっても、こういう選挙制度改革の問題は、国民がどう考えていても政治家はなかなか動かないのが普通です。現行の選挙制度で出てきた人たちの集団が議員ですから、普通は改革には消極的になりがちなのですが、ニュージージーランドの場合は、その間にいろいろ事情

があつて思わぬ方向に発展していきました。選挙戦の最中に一方の党首が自ら改革を公約してしまつたなどということがあり、つい口が滑つたのかもかもしれませんが、以前からレファレンダムが盛んな国なので、選挙制度改革を国民投票にかけることになつてしまい、結局、二度の国民投票を経て、最終的に一九九三年に選挙制度の全面改正が決定します。

比例代表制の導入が決まりました。一九九六年に選挙が実施されるのですけれども、実は総選挙の実施を待つまでもなく、ニュージールランドはウエストミンスターモデルの国ではなくなくなつてしまいます。と申しますのは、今までの選挙制度では新しい政党を作つたり、政党を割つたりしても、つぎの選挙で不利になることがわかつていたので、議員はいわばおとなしく党にしたがつていたのです。しかし、次の選挙は比例代表制で行われるということが決まつた瞬間から、政党は分裂をはじめました。そして、選挙を待たずに連立政権が出現し、不安定な政治状況となります。一九九六年に、新制度における第一回総選挙が行われましたが、当然ひとつの政党だけでは過半数が取れませんでしたので、国民党とニュージールランド・ファーストというもともと国民党から分かれた政党が連立を組むという形で、連立政権が成立しました。

スコットランド

では、もう一方のスコットランド議会の例はどうだったのか。これはもちろん国レベルの議会ではなく、地域議会の新設です。スコットランドは一七〇七年にイングランドと統一した時点で独自の議会を失いました。それからずっと議会設置を求める市民運動は継続していたのですが、特に一九七九年以降、市民運動が高まり、そのなかから、今度作る議会はウエストミンスターモデルではないものにしようという意見が出て、スコットランドの人々のコンセンサスを得ていきました。ウエストミンスターモデル発祥の地であるイギリスの一方から、ウエストミンスターモデルを拒否する議会設置運動が出てくるという、たいへん面白い現象であつたと思います。

八〇年代の議会設置運動の活性化はいくつかの原因が考えられます。まず、EUの影響があつて、地域としてヨーロッパ全体に対して直接の発言権を持ちたいという意見が強くなってくる。その背景には、大英帝国が昔とは違う状態なので、大英帝国にくつついてはいるよりはヨーロッパ指向の方が有利だということ、経済的な理由がかなりあつたともいわれています。けれども、政治的にみて大きな原因と考えられるのは、スコットランドとイングランドの政党支持パターンの乖離が、一九八〇年代

に入つて一層明らかになつてきたことです。以前からスコットランドでは労働党が優勢だったので、それがよりはつきりしてきました。そのうえに、サッチャー政権下の行政改革がイングランド離れを加速します。とくに、悪評高い人頭税がイングランドより一年早くスコットランドで実験的に施行されたために、スコットランドの人たちの反発を招いてしまいました。

この時期、スコットランドだけの投票結果では、労働党の方がずっと勝っていますので、スコットランドの人たちは、自分たちが選んだわけでもない保守党政権によつて人頭税の犠牲にされたという気持ちを強く持つようになる。そして、どうしても独自の議会を持ちたいと要求するようになってまいりました。

将来の議会が採用すべき選挙制度については、一九九五年に、スコットランド憲法会議が重要な提言を行つています。この会議は、スコットランドの各種団体、業界団体、労働組合、教会などが結集し、さらに全政党にも参加をよびかけた、党派横断的な組織です。ただし、保守党は参加を見送りましたし、スコットランド独立を唱えているスコットランド国民党も途中で参加を止めてしまうのですけれども、自由民主党と労働党は参加していました。そして、「スコットランド議会に向けて」という題名の憲法会議の最終報告書は、明確に比例代表制の導入を提

言したのです。二大政党の一翼を担う労働党自身が、自分たちには不利になるはずの比例代表制の導入を明言してしまつたということですから。労働党にとつては、新しくスコットランド議会を作つてそこで小選挙区制を敷けば、労働党が単独政権を取れるのがわかつているのですが、それにもかかわらず、比例代表制の導入に賛成したわけです。

これはいろいろ経緯があるのですが、ひとつは自由民主党が、これは国レベルでも第三党ですから自党の利益という点から当然だろうと思ひますが、比例代表制の導入を強力に唱えていました。そして、それがスコットランド憲法会議の主流の意見になつていきます。したがつて、労働党としても、会議の合意を破壊するわけにはいかず、賛成せざるを得なくなつたということです。それからもうひとつは、先程申し上げましたスコットランド国民党という、分離独立派の政党がありまして、これはスコットランドだけで見ると、労働党に次ぐ第二の勢力なのです。ですから、もしスコットランド議会で小選挙区制を導入しておく、将来スコットランド国民党の単独政権がスコットランドに誕生して、独立の方向に動き出すのではないかと懸念が労働党側にあつたということもいわれております。そういう政治的な思惑もあつて、この時点で労働党は比例代表制導

入を明言してしまいました。そしてブレア政権の成立後は、それまでの公約どおりにデヴォルーション改革を推進し、スコットランドに議会を新設し、比例代表制を採用するというふうに動いていったわけです。

採用された選挙制度は、追加議員制と名づけられたもので、有権者が二票ずつ持っていて、一票は小選挙区制の候補者に、もう一票は政党に投ずる方法です。そこまではドイツ型と同じなのですけれども、比例代表区は全スコットランドで一区ではなくて、全部で八選挙区に分かれています。そして、各選挙区から七名ずつ選出することになります。したがって比例代表で選ばれる議員は五六名です。小選挙区は、ウエストミンスター議会の選挙区と全く同じ区割りで七三設置されます。比例代表制の部分が追加議員とよばれるもので、小選挙区制で損をした政党に議席を優先配分するやり方です。ですから、追加議員の数を増やせば、結果は完全な比例代表に近づいていくのですが、スコットランド議会の場合には、追加議員の数が限られ、しかも選挙区が分かれているということで、最終結果の比例度はドイツ型と比べる低くなります。つまり、比較的大政党に有利な制度といえます。しかし、それにしても小選挙区制と比べれば、小政党にもチャンスのある制度であることは間違いありません。

ら、純粋な小選挙区制とはまったく異なる制度が導入されたわけです。実際に、一九九九年に実施された第一回選挙では、労働党は過半数にとどかず、自由民主党と連立をすることになりました。

共通の特色

新しいニュージーランド議会とスコットランド議会はいずれも比例代表制を採用し、ウエストミンスターモデルを捨てたといつてよいと思いますが、議会制度の側面から両者をみた場合、どういう特徴があるのか、どういう共通性があるのだろうかということが次の問題になります。

共通しているのは、はっきり対決型からコンセンサス型への議事規則改革をうたっていたことです。ニュージーランドには、もともと議会があつたわけですから、従来の議事規則を手直しすることになります。スコットランドの場合には、まったくの白紙の状態から、ウエストミンスターモデルとは違う議事規則を作っていくと宣言していました。ニュージーランドでは、議会の議事規則委員会が中心となつて、九六年の選挙実施前に議事規則改革案の起草作業に入りました。スコットランドの方は、労働党のブレア政権ができたから、スコットランド省

というお役所が事務局になって、学識経験者や政党の関係者を集めた審議会を作り、そこであらかじめ議事規則案を用意しておいて、実際にスコットランド議会ができてから、委員会案をベースに議事規則を作っていくという手順がとられました。では、コンセンサス型の議事規則とはどういうものなのかというと、両者の共通点がいくつかあります。

ひとつは、議事運営機関を設けたということです。議事運営機関の名称は、ニュージーランドの場合はビジネス・コミッティー (Business Committee) といいます。スコットランドの場合も当初の案ではビジネス・コミッティーだったのですが、途中でフランス議会でも使われているビューローという単語を採用してパラメンタリー・ビューロー (Parliamentary Bureau) という名前になりました。いずれにせよ、議長のもとに各党派、政党の代表が集まり、議事日程等を協議していく機関を作ったということですね。もともと、ウエストミンスターモデルの議会ではとくに議事運営機関は存在せず、議事運営や議事日程の作成は、与野党の代表が非公式に協議するユージュアル・チャンネルズ (通常の経路) で処理してきました。しかし、比例代表制を採用すれば、議員構成も多党化しますので、複数の政党の代表者が参加する機関を設けようということ、新しく議事運

営機関を作ったわけです。

それからもうひとつの特色として、主題別委員会による法案審議というところをかなり強調しています。実はニュージーランドの場合は、この選挙改革以前の一九八五年に議事規則を改正しておりまして、すでに主題別委員会によって法案審議が行われるようになっていたのですけれども、これはウエストミンスターモデルからは外れる議事運営ということになるかと思えます。念のために申し上げますと、イギリス型、ウエストミンスターモデル型の法案審議というのは、本会議中心です。もちろん委員会もあるのですが、法案審議を行う常任委員会 (Standing Committee) は、法案が出る都度に結成される委員会、ひとつの主題、例えば外交委員会であるとか、社会労働審議したり、あるいは調査を行ったりしているものではないのです。ウエストミンスターモデルの議会では、法案審議を行う常任委員会には調査権限はございません。調査権限を有しているのはまったく別立ての特別委員会、そちらのほうでは法案審議をしないということで、分離されているのです。これに対して、日本やヨーロッパ大陸の国々では、主題別の委員会で、その分野の調査も致しますし、法案も審議します。ニュージー

ランドやスコットランドは、いわば日本に近い形の委員会制度を新たに採用したということになります。

また、両方とも、今までは対面型議場、つまり政府与党対野党がお互いに向かい合って座る議場で本会議を行っていました。それが、それでは多党化に対応できないということで、ニュージーランドでは対面型議場の横の方をくつつけてU字型にしました。スコットランドの方は最初から半円形の議場を作っています。そういう風に、形のうえでも、脱ウエストミンスターモデルを表現したわけです。

では、議事規則を改めれば、本当に審議の内容が変わるのかということですが、いままでのところ、少なくとも本会議での対決型審議にはほとんど変化が見られないというのが、両方の議会に対する評価のようです。イギリス下院の審議が対決型であるということ自体、本当は少し誇張されすぎているのですけれども、とにかく、表面的には、法案をどのように修正していくかということよりも、お互いに相手のミスを誘うような対決志向の論戦をしているわけですね。ニュージーランドやスコットランドでは、その点を改めてコンセンサス重視の審議をするといっていたのですが、実際には対決型審議の状況はほとんど変わっていないといわれているのです。

先程申し上げましたように、ニュージーランドの場合もスコットランドの場合も、委員会による法案審議の重視を打ち出しており、そこではクロスパーティーといいますがノンパーティーといいますが、非党派的な議論がずいぶん盛んに行われるようになっております。これはたまたまニュージーランドもスコットランドもほとんど同じくらいの人口規模で、議員数は一〇〇名ちよつとですから、お互いにみんな顔見知りだということも影響しているのですが、あまり何党だからということにこだわらずに、委員会では自由な立場から法案審議をしているようです。実際に委員会からは、政府提出法案に対して、与野党合意のうえで修正を提案するといったケースが増えております。そこまでは、ウエストミンスターモデルとは違う傾向がでてきたといつてよいと思います。ただ、本会議の段階になりますと、政府がその修正案に反対している以上、過半数の賛成を得ることはほとんど不可能です。本会議の場になると、委員会での修正に賛成したはずの与党議員も、党議拘束を受けて反対に回ってしまう。委員会までいろいろな新しい試みをやっているのだけれども、本会議になるとウエストミンスターモデルに戻ってしまうということのようです。

本会議では、イギリス議会の審議の華といわれるクエスチヨ

ンタイム、党首討論も継続しております。今回、両方とも見てまいりましたが、イギリスと比べるともうちょっとアットホームな、カジュアルな感じではありますけれども、お互いに党首が立って論戦をするという点はまったく同じです。スコットランドの場合は、先程申し上げました、議事規則の審議会案の段階では、従来型のクエスチョンタイムは情報をとる目的ではなくて、相手のエラーを誘うという形の議論にどうしてもなりがちなので、新しい議会にはふさわしくないのではないかと、もうやめたほうがよいのではないかと議論があつたようです。それで当初の議事規則案では、従来型のクエスチョンタイムについては、触れられていなかったのです。ただスコットランドの市民もずっとウエストミンスター議会で親んでいましたので、やはり党首討論がないとどうも物足りないということで、結局従来型のをやっているという状況です。

しかし、そうはいっても、どちらも政党構成がまったく変わって連立内閣が登場していますから、対決型審議も二大政党制時代のようには単純ではありません。連立政権で対決型審議をしようとする、どうやら、事前協議の比重が高まるようです。ニュージージーランドの場合は、実際に政策決定が不透明になつてしまつたという批判が出ています。どういふことかといふ

と、本会議の対決型審議というのは、政府と与党が一体になっているということが前提になつていなければならないわけですけれども、連立政権では与党が複数ありますから、事前協議をかなり精密にやらないと本会議の審議を維持できないのです。そうなると、連立を組んでいるパートナーのうちで、小さい方のパートナーにとっては、自分たちのアイデンティティーをどうやって国民に見せるかということが問題になります。この問題に対処するために、ニュージージーランドでは、ときには内閣の連帯責任の原則を外すということまでやっています。連立政権の中で、例えばニュージージーランド・ファースト所属の閣僚が、政府法案に反対するということも実際に起きています。そうしないと政党のアイデンティティーが確保できないからです。しかし、閣内不統一は困りますので、そういう事態を避けようとする、それこそ不透明な事前協議に頼らなければならないというふうな、いわば矛盾を抱えることになつてしまいました。

このように見ると、ニュージージーランドとスコットランドでやっていることはよく似ているのですけれども、実はこれはイギリス議会、つまりウエストミンスター議会の改革案とも似ています。イギリス議会では、七〇年代、八〇年代からずっと改革論議が続いていますが、最近では、ブレア政権下で下院に

設置された近代化委員会 (Select Committee on Modernisation of the House of Commons) が改革案を検討しています。そこでも、主観別委員会で法案審議をしたらいいのではないかとか、深夜の審議を減らそうというような議論がされていまして、その内容と、ニュージールランドやスコットランドが脱ウエストミンスターモデルだといってやっていることは実はたいへんよく似ているのです。もちろん英連邦諸国同士、お互いに他の国のやっていることをよく調べています。当然ニュージールランドもスコットランドも、イギリスがどのように議論しているのかというのを調査していますし、イギリス議会の方の改革委員会も、ニュージールランドやスコットランドが何をやっているかを調査していますので、似るのは当然かもしれません。しかし、見方を変えれば、ニュージールランドやスコットランドの改革、新しい議事規則といわれるものが、ウエストミンスターモデルの否定といながら、その内実は、改良ウエストミンスターモデルのようなものになっているのかなという気もいたします。

イギリス型と非イギリス型 (欧州大陸型)

ここまでウエストミンスターモデルとそうでないモデルとは

どこが違うのかという議論を先送りしてお話を進めてきました。が、あらためて、イギリス型と非イギリス型とはどこが違うかということを考えてみたいと思います。選挙制度とか、内閣創出機能などの面からどういう違いがあるかについては、すでに多くの方が研究されておられるわけですが、議会が日常的にどういう形で法案審議をしているのかという点から両者を比較するという視点は、意外に欠けているのではないでしようか。私は、議会側の視点からみた、ウエストミンスターモデルとそうでないモデルとの違いを検討したいと考えています。

その場合に、一番ポイントになるのは、政府とは別なものとして与党派の存在が認識されているかどうかの区別であろうと考えます。御承知のとおり、フランス、オランダ、ノルウェー、あるいはルクセンブルクなどの国々では、議員と大臣は兼職禁止になっております。実際は議員から大臣を任命して、任期中は他の人が議席を確保しておくというような便法もあるのですけれども、ともかく形式上、兼職禁止が行われるのは、政府・内閣と与党とは別のものである、政府は議会外の存在であるということが、いわば欧州大陸型議会の基本にあるからだろうと思います。そのことは議事規則にもいろいろな形で影響していますが、一番わかりやすいのは、ニュージールランドやスコット

ランドでも取り入れた議事運営機関の構成です。欧州大陸型ですと、議事運営機関には、各党代表と、それ以外に政府の代表というのが必ず入っています。与党代表と政府代表が別々に存在し、それぞれの意見を述べる、連立政権の場合は与党各党がそれぞれ違った意見をいうわけです。つまり、与党会派と政府とは別の存在であるという前提で議事が運営されているのが、欧州大陸型ではなからうか、と思われれます。それに対して先程御紹介いたしました、ニュージーランドやスコットランドで新しく作った議事運営機関の場合には、政府代表がいなくて、べきか、与党代表がいなくて、べきなのか、要するに閣僚である与党会派の代表がいるだけです。その人が政府イコール与党の立場を代表して発言し、それに対して野党が発言をするということなので、政府ではない与党会派の立場は見えてこない審議構造になっているわけです。

最近、議会は立法するのではなくてコントロールをする機関であるという議論があらためて注目されているように思います。私もその点はまったく同感なのですけれども、そのコントロールの担い手はだれなのか問題です。議会による政府のコントロールでは野党が主体となるのだという議論がこれまでは多かったように思いますが、私は、最近、与党によるコントロール

ルのほうが実は重要なのではないかと考えるようになりました。国民の前で、言論によって政府をチェックしていく野党の役割は確かに重要ですが、結局、議会は数の論理、多数決です。野党のチェックは、次の選挙に向けてのアピールとしては効果を発揮するかもしれませんが、今すぐに何か実効性があるというわけではありません。政府が「ノー」といえばそれきりです。ところが与党の会派が政府と違うことをいうようになりますと、政府の側も譲歩しなければなりません。したがって、政府とは別な存在としての与党会派の存在、それが認知されているということが、特に多数派内閣のもとでは、政府が議会に譲歩するための条件になるのではないのでしょうか。

たとえば、大陸型議会の中でも、フランス議会はいまやほとんど二大政党制的な運用になっていて、総選挙の時点で首相候補者一人を立てて争うような感じになってきていますけれども、それにもかかわらずフランス議会では、法案に対する与党修正案が大変盛んです。具体的には、委員会レベルで与党が政府法案を修正し、それが本会議でも採択されていくという形になります。もちろん最終的に政府がどうしても譲歩できないと判断した場合には、政府の意見を通す手段が用意されていますので、決定的なところでは政府が強い、与党が選んだ政府ですから強

いわけですけれども、そこまでのいかない限りは、政府は与党派の意見に譲歩せざるをえません。また、与党派は政府とは別の存在だというのが前提なので、連立政権の場合には、与党派の主張もそれぞれ、ちゃんと表に出すことができます。最終的にとおるかとおらないかはまた別ですけれども、表に出てきて、議会の中で議論されるという形になります。そうなりますと、首相自身の与党派に対する指導力は、これは個人の力量次第になりますから、そのときどきの首相によつて相当差が出てきます。ドイツの場合も、歴代の首相それぞれの個性によつて、与党派に対する指導力はだいぶ違っているということが指摘されておりまだけれども、それは構造的にそうなるということではないかと思えます。

国会改革とイギリス型議院内閣制

最後に、今までの議論を国会改革にあてはめて考えてみようと思えます。与党派が政府とは少しはなれて、自主的に、自立的に活動しているというのが、私はイギリス型と大陸型を分けるひとつの指標ではないかと思うのですが、そのものさしを当てはめた場合に、国会というのはどちらに属しているのか、

ということをまず考えなくてはいけないだろうと思えます。公式の記録に残る国会審議だけを見ると、ウエストミンスター型、一見イギリス風に見えます。イギリスの場合も、法案審議を担当している常任委員会では、与党議員は発言しないでともかく黙っていて、最終的に賛成投票をするときまで、クリスマスカードを書いたりして暇つぶしをしているのだそうです。まさに国会の審議と同じ風景です。しかし、もう少し視野を広げて国会の外の、法案が提出される以前の段階まで含めて考えると、日本では、政府のもともとの案、原案に対して、与党議員が大きな修正を加えていることが、これは現在では周知の事実になっていると思えます。そこまで考えてみますと、日本の場合には、与党派というものがまったく政府とは別の存在として厳然として存在していて、具体的に言えば自由民主党本部が法案を骨抜きにするくらいの力をもつてきたわけです。そうしてみると、日本はむしろ大陸型に近いと考えたほうがよい。

ただ、フランス議会などの場合でいうと、委員会審査の場で、与党が中心となって政府の法案を修正していくわけですけれども、そういう手続きは日本では法案の提出以前に処理されてしまっています。そのために、国会の委員会は、フランス議会で言えば本会議にあたる審議、すなわち政府・与党対野党の論戦

中心にやるほかなくなり、本会議の段階ではもはや審議すべきことが残っていないというのが国会の状況なのではないかという事です。基本は大陸型だけれども、審議の段階がずれているという理解です。

もちろん段階がずれているということ自体、いろいろと問題をはらんでいます。なかでも一番大きな問題は、首相あるいは内閣の責任の曖昧化にあると考えます。イギリスにしてもフランスにしても議会に法案を提出した時点で、首相はその法案の中身について説明責任を負っているわけです。自分が出した法案ですから当然で、これはどんなタイプの議院内閣制でもそうであるはずで、ところが日本の場合、首相が「これでよし」といって法案が成立する時点がないのです。与党審査に出ている間は、まだ首相もはっきり内容を承知していない。原案の説明責任を負っているのは、その段階では官僚であって首相ではない。その官僚が作った法案を与党が修正してしまつてから、その最終合意案を自分の名前前で国会に提出しているのが日本の首相です。その辺は首相の政治責任、あるいは内閣主導の政策決定という観点から、非常に大きな問題であろうと思います。

ここで、憲法レベルや国会法レベル、あるいは議事規則レベル、慣行のレベルなどを整理してみますと、日本の憲法は、ど

ちらかといえどウエストミンスターモデルといつてもよいのでしよう。閣僚の過半数は国会議員でなければいけないと書いてありますし、それから解散についても、七条解散を認めるのであれば、ウエストミンスターモデルに近いものになりますから、憲法はどちらかというといギリス型と考えられます。そして、ご承知のとおり、国会法レベルではむしろアメリカ型です。ところが、議事規則レベルとか慣行のレベルでいいますと、実体的にはどちらかというとい大陸型になります。例えば内閣法が規定している法案の発議権にしても、内閣が、法案を発案できる、外から外部発案でできるといふのは、これは明らかに大陸型です。もしイギリス型であれば、閣僚たる議員が提出する法案が政府法案であつて、議会の外から政府が提案するということはありえないのですけれども、日本は国会外の存在である内閣が、国会に対して法案を提案してくるわけです。そういう具合に、さまざまな要素がごちゃ混ぜになっているのが国会の制度なのだろうと考えられます。

とくに国会法レベルがアメリカ型であるために、国会の運営にはいろいろと不都合が起きています。今日、何度かとりあげた議事運営機関の例をあげると、国会の議事運営機関である議院運営委員会は、国会内の一委員会ですから、政府代表が入る

ことはできません。国会議員のなかでも、閣僚の地位にある人は入っておりません。したがって、政府が存在しない議事運営機関になっております。奇妙なことに、政府と与党派の両方の代表者を一人で兼ねているという意味では、ニュージーンランドやスコットランドの議事運営機関と同じ構成になっているわけです。それでニュージーンランドやスコットランドの場合は、与党派の意見を出してくる場所がないから、事前に協議しているのですけれども、日本の場合は、政府の意見を出す場所がないので、これまた事前協議に頼らざるを得ない、実態的には議事運営機関の問題が不透明性を生んでいるという、同じ結果になっています。

国会の制度には、歴史的な経緯によっていろいろなレベルにいろいろな要素が混じっているため、なかなか改革が進まないということは、これまでも多くの方が指摘になっていることですし、それを何とかもつと整理できないかと考えた場合の一つの選択肢がイギリス型なのだろうと思います。ですが、自身は、国会改革のモデルとしてイギリス型を選択することに對しては、どちらかというところと反対です。それには、消極的な理由と積極的な理由がございます。消極的な反対理由としては、やはり議事手続の慣行というのはなかなか拭い去りがたくて、戦

後改革でも変えられなかったわけですから、占領軍もないのに改革できるのだろうかという疑問があります。それからもう少し積極的な理由は、与党によるチェック機能を残しておいたほうが良いのではないかとという点にあります。国会をコントロール機関とみるとしても、そのコントロールをうまく機能させるには、与党に政府と違うことを言える余地を残しておくか、いとだめなのではないか。今の日本というのは、国会審議開始以前まで考えると、その余地がありすぎるくらいあるというのが問題なので、イギリス型議院内閣志向は現在の与党によるいわば部分利益の噴出をどのように抑制するかがテーマになっているのだと思います。その点はよく理解できるのですけれども、だからといって政府と与党を本当に一体化してしまうほうが良いのか、それは逆の意味で問題なのではないかというのが私の考え方です。

イギリス型の議会というのは、審議そのものが選挙キャンペーンだといわれるように、次の選挙に向けて、政府イコール与党対野党の論戦の場として機能しています。それはそれが筋がおつているのですけれども、しかし、野党の意見はすぐ政策決定に反映されるわけではなく、次の選挙を通じて実現されるということなので、政権交代が頻繁でないと、本当にしゃべっ

ているだけで終わってしまいます。イギリス人はこれまで自国の政治制度に概ね満足していたのではないかと思います。最近は大変難しいのですが、テレビの影響などが大き

なりも堂々と主張すべきではないだろうか。国会改革はリーダーシップとコンセンサスの両立をめざすべきなのではないでしょうか。

く、有権者が次の選挙まで待てなくなっているのではないのでしょうか。今、与野党の論戦を聞いている有権者が、たとえば四年先の総選挙までその内容を覚えていられるかといえば、それは覚えていられないのではないのでしょうか。有権者にとつては、とりあえず選挙で政権選択をして、首相に政策決定の責任を委任したことは間違いないとしても、個々の問題については、もう少し日常的に、政党や個々の議員を通じて異議申し立てができるようなルートも必要なのではないか。ウエストミンスター議会でも有権者の意を受けた議員の叛乱はありうるわけですが、そうではなくて、もう少し正規のルートでものが言える状態にしておいた方がいいのではないか。もちろん、だからといって現在の日本の状態が良いと言っているわけではありません。原案提出権者としての首相の権限強化あるいは責任の明確化はぜひ必要でしょう。ただし、その原案に対しては与党議員もものを言ってもいいのではないか。現在のような裏面での交渉ではなく、国会における公開の審議の場で、部分利益なり個別利益