HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	質疑
Citation	北大法学論集, 52(6), 109-117
Issue Date	2002-02-28
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15129
Type	bulletin (article)
File Information	52(6)_p109-117.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

質疑

前田英昭教授（駒澤大学） 与党と政府が一体でないと、一部の族議員や部分利益の代表が強くなり、それにより首相がリーダーシップを発揮できないので、一体化させようという話になる。そういうことから考えると、私は、今までの日本の元へ戻すような発想は避けるべきだと考えます。やはり明治以来の日本の慣習を乗り越えてでも首相中心のリーダーシップでやっていくべきではないか。しかし、規模の問題があって、人口の多い国と少ない国でリーダーシップの取り方にモデルの違いがあるのではないか。これについてはいかがでしょうか。また、選挙制度との関わりをどうお考えでしょうか。そして、もしイギリス型でいくなら、国会法、国会運営を基本的に変えなければならないのではないでしょうか。それを残したままでやると、方向は間違っていないが実現が難しいと思いますが、その辺をどのようにご覧になりますか。

大山礼子教授 前田先生がおっしゃったことは、私も基本的に同感できるところが多いのです。イギリス型のモデルが出てきた理由は、日本の部分利益の噴出が目に余り、首相の指導力が働かずわけのわからない混沌とした政策決定になっているので、それを何とかしなければいけないということだろうと思います。

私はリーダーシップとコンセンサスの両立が重要だと思うのです。おっしゃるように、ウエストミンスターモデルは、特にリーダーシップの面では一つのモデルであるし、今の日本に対するアンチテーゼのような役割を果たしていることは理解できるのです。

けれども国会法を全面改正して、本当に完全なウエストミンスターモデルにするというところまでは、政治家は誰も考えていない。それをせずに表面的にウエストミンスターモデルに追随したのでは、ますます裏側で部分利益が噴出するようになってしまうのではないかという懸念があります。そうならないためには、むしろ与党会派は部分利益を代弁しているのだということを前提に、有権者の目の前で議論してもらったほうがよいのではないでしょうか。少なくとも、例えばヨーロッパのように委員会で議論するということになりますと、今の日本より、もう少し抑制の効いた部分利益になっていくような気がします。

先ほども申しましたが、日本の政策決定過程の問題は首相のリーダーシップがないということなのですが、そのリーダーシップとは何かというと、私は結局、原案提出権ではないかと思っています。要するに、首相自身の決断、政治的判断を法案

などの形にまとめて国民の前に示す機会が日本にはないのです。ウエストミンスターモデルであれ、大陸型モデルであれ、法案が議会に出た時点では、もちろんいろいろな人の意見を聞いてまとめた結果ではあるにしても、法案の中身は首相をトップとする内閣の意思表明でなければならないし、事実そうなっているはずだと思います。

ところが日本の場合は、もともとの首相の考え（首相は何も考えていないということになるとこれは別問題ですが）がすっかり骨抜きにされ、全く違うものになってしまい、そのあげくに、首相の名前で法案として提出されているというところに問題があると思うのです。国会に法案が出た時点で、これはリーダーとしての首相の決断ですということさえ押さえておけば、その後は大陸型でも、イギリス型でもよいし、首相の原案に対して部分利益による反対が国会の中で出てきてもそれはそれでよいのではないかと思います。今の日本の状態があまりにもひどいので、部分利益は悪の代名詞のように考えられがちですけれども、しかし部分利益の集計が全体の利益に違いないのですし、政府が見落としていた部分利益を代弁する者がいても悪いということはない。

ウエストミンスターモデルの問題は、逆に部分利益を公式に表明し、政府に修正を求める機会が少なくとも議会の審議過程には存在しないというところにあるのではないか。もちろん、現実に存在する大陸型の議会は必ずしも理想的に機能しているわけではありませんけれども、リーダーシップとコンセンサスの両立ということでいえば、理想的に機能した場合の大陸型モデルを念頭において改革を考えた方が、実現可能性があるように思います。それには、前田先生も前から主張されているように、例えば本会議の定足数の問題であるとか、いろいろ議事手続のレベルで変えなくてはならない問題があると思いますが、そういうかなり技術的な問題を解決して、もう少し本会議が機能するようにする。そして、委員会では、従来の本会議とは違う審議を実行していけばよいのではないでしょうか。その方が、リーダーシップを実現するための戦略としては有効なのではないかというのが私の言いたいところです。

それから、選挙制度についてですが、私は現時点では比例代表制が良いとは考えておりません。やはり人口規模の問題があり、日本のような大きな国で、本当のコンセンサス型政治の実現は難しいように思います。規模の大きい民主主義では、有権者が指導者個人を選択できるような仕組みを考えて、有権者の満足感を高める必要があるように思います。ただ、完全な小選

挙区制では、逆転現象がおきることもあるし、第三党以下は著しく不利になるので、それはやはりまずい。明確な提案を持っているわけではないのですが、例えば、ある程度の、三割なら三割以上の得票率でトップになった政党が過半数の議席をとれるような仕組みで、なおかつ五％以上ぐらいの支持を得た政党は何がしかの議席配分を受けられるような形が一番よいのではないかと考えています。

山口二郎教授　質問が二つと感想が二つあります。一つ目の質問として、政府と与党の牽制とかチェックという話がありましたが、その場合与党が政府をチェックする動機、理由は何なのか。部分利益か。他にヨーロッパのいろいろな国の実例を見て、与党がどういう理由で、例えば与党内のエリート対マスみたいなものとか、あるいは派閥対立とか、いろいろなものがありうると思いますが、それがわかれば、教えていただきたいです。

二つ目の質問は、首相公選制について、議院内閣制の問題点との関係で何かコメントがあれば、教えていただきたいです。

感想の一つ目ですが、日本のウエストミンスターモデルの導入というのは、私の考えでは、行政府の改革の中から出てきたと理解しております。それで日本のウエストミンスターモデル議論は国会の観点が非常に希薄であったというのが大きな欠落だったというのはご指摘のとおりだと思いました。

感想の二つ目ですが、ウエストミンスター型の導入と大陸型の議会の運用は必ずしも矛盾しない。つまり行政府と与党の中にもっと連携を強化して、与党の主だった指導者がみな閣僚になって国政を上から指導するという話と、与党の中の閣僚に入れなかった連中が国会に陣取って、それなりに良識を発揮するという話は両立すると思うのですが。

大山教授　最後におっしゃったことからお答えしますと、ウエストミンスターモデルの場合には、閣僚になれなかった残余の部分の議員は、ひとつのグループを作るわけではなく、個々人がばらばらで、なかには反乱分子もいるというような状態です。議会の中でも指導力を発揮するのは、閣僚ですから。そうではなくて、閣僚以外の議員たちも一つのグループとしてまとまり、会派長といったリーダーもいる。そこでその人たちのアイデアを一本化して、政府と対話、交渉するというのが多分大陸型だと思います。そうすると、今おっしゃった閣僚になれなかった議員が良識を発揮するモデルというのは、私の言うところの大陸型モデルになってしまう気がします。

官僚制との問題も、大陸型では官僚が政策決定しているかというとそんなことはないので、やはり内閣の政策があって、官

僚の手を借りてそれを実現していく、政権が変われば、全然違う政策になるという点は、イギリスでもヨーロッパ大陸とでも全く同じだろうと思います。行政改革からの文脈でウエストミンスターモデルが出てきたとおっしゃったのは、なるほどと思いましたが、それも必ずしもウエストミンスターモデルでなくてもよかったのではないかと思います。例えば多数の議員が内閣に入っていくというのも、大陸型でもイギリスほどではないが日本より多いです。日本は少なすぎたと思います。

最初のご質問に戻りまして、政府ではない与党会派がどういう文脈、背景で政府をチェックしていくかという点ですが、やはり部分利益の問題もかなりあると思います。それから、例えば非常に保守的な教会と結びついた勢力が、政府をチェックするということももちろんあります。また、連立政権の場合、政府に入ってしまった人間は出身政党がどこであろうが、連帯責任の原則があるため、政府の政策には反対できない。それに対して連立与党各党は少しずつ違うことを言っていく、そこで存在意義を主張するということもある感じがいたします。党議拘束があっても、フランスなどは結構、棄権とか反対の投票をする人もいます。それはそういう形で記録に残すことで存在を主張しているのかなと思います。

それから、首相公選制についてですが、山口先生も反対とうかがっていますが、私も反対です。次の選挙まで首相に白紙委任の状態になるということがもしウエストミンスターモデルの欠点であるとすれば、首相公選制はもっとすごい白紙委任です。今まで新聞などを読んでいる限りであまり出てきていないと思うのですが、公選首相はいったん選んだらやめさせられない、やめてもらうのがとても難しくなるはずです。また、不思議に思うのは、去年の衆議院選挙でどうして皆が反対勢力に投票しなかったかということです。日本のマスメディアは今年になってそれをすっかり忘れていますが、そのぐらい日本の有権者には「長いものに巻かれろ」というところがあるように思われます。あれは、有権者が森さんを信任したと解釈するほかないですから。それでいて、首相公選制を主張するというのは、あまり筋が通っているとは思いません。

前田教授　国会の中での部分利益の調整というものは、日本の場合は衆議院も弱いし、それをさらに最高裁も首相もチェックしないから、問題がある。それに対しイギリスは閣僚とか政府レベルで全体を見ながら調整していく。そういうイギリスの見方からすると与党が政府をチェックするというのは、公約していない事をやるとか、政府のやり方があまりにもひどい場合で

しかないのではないかという気がしますが、いかがでしょうか。

大山教授　与党がチェックするといっても、政府の原案を与党が全く違うものにすることは大陸型でもできません。それは、自分達が選んだリーダーですし。ただ、例えば、ある地方ではこの法案をそのまま適用されては困るというような場合に、それを表明するルートがあるということだと思います。「なるほどそうだ」と政府の側が思えば、そこで少し修正する。それを国会の場でできるほうがよいのではないかという意味で申し上げています。もちろん政府は部分利益についても情報を持っているが、全体を調整して法案を出す。それに対し再度、異議申立てみたいなものを与党からもやっていいのではないか。だけれども、やはり全体の観点から見てそれでは困るということになれば、当然否決されていくわけですから。部分利益も発言機会を与えられるが、全体として首相主導で、内閣が責任を持って全体を見た政策立案をしていくということです。

今回フランスにも行ってきましたが、たまたまテレビを見ていて、ジョスパンの社会党政権のＣＭが流れていました。この何年間でこれだけのことをやりましたという実績アピールなのですが、それぞれジョスパンが議場でこういうことをしますと演説しているところを映し、実際に数字が出てこうなりましたとか、「私たちはそのために助かっています」というインタビューがそれに続くという構成でした。それが驚いたことに、ホモセクシャル、同性カップルにも婚姻関係に近いような契約関係を認めるという民法改正について、一番最初に流すのです。「そのおかげで我々は安心して二人で暮らせます」というカップルも出てきて、「その手続きをとったのが何年間に何組です」と。フランス人にも、「そんな連中は殺してしまえ」というくらいの過激な人はたくさんいます。しかし、そういういわば部分的な主張を押さえて、全体としての良識に基礎を置くといいますか、社会党政権の責任でそういう改革をポンと出して、実現しているわけです。まさに首相責任で、首相がこうだと考えたことをやっているのです。それが政治であるはずで、いままでそうでなかったことが日本の問題なのですが、結局どういう戦略でそこへもって行くのかということだと思います。

常本照樹教授　今日のご報告では、国民の目に見える形で与党のチェックができるようにしたらよいというお話でしたが、「国民の目に見える」というのは、具体的にはどういうふうにすればよいのでしょうか。

もう一つの質問ですが、いま日本で行われている国会改革の、ある意味でウエストミンスターモデルに近づけるような形での

方策の一つとして、副大臣とか大臣政務官というものが作られて数ヶ月経っているわけですが、その辺の実態を現在どう評価されているのでしょうか。

大山教授　最初のご質問ですが、日本の現在の政策立案というのは、官僚が各省庁で起草した法案について閣議決定する以前に、つまり内閣がそれを最終的に自分の法案だと承認する以前に与党審査にかけているわけです。その与党審査では部分利益が噴出し、誰が責任者かわからない状態のなかで、微妙な力関係のバランスのうえに危うい合意が成立するのでしょうが、その結果を法案として閣議決定し、国会に提出しているのです。そうではなくて、内閣がまず官僚組織を使って自らの政策実現のための法案を作り、それを閣議決定する。その後で与党と議論する。そのあとということは、国会の委員会でやるということになるわけです。そうなると、ドイツやフランスのやり方に近づくことになりますが、どうしても修正の余地は小さくなります。やはり表でやると、そんなにむちゃくちゃなことは言えないわけですから。露骨な部分利益ではだめで、何か説得力のある理屈で言わない限りは通らなくなりますので、修正の余地は小さくなります。今の日本はそうではなくて、自民党の中でどうしても嫌だという人がたった一人いても、場合によってはその主張が通ってしまうところがある。理屈ではなくて、声の大きさなどが効果を発揮する場合がある。それに比べればずっと政治主導、内閣主導は強まるでしょう。ですが、議会の審議では、部分利益を述べる機会は与えられるということが大事だと思っています。

国会は国民に審議を見せるという点をないがしろにしてきたと思うのです。その原因には会期不継続の問題などもありますが、一番の問題は、本会議が全く機能していないことだと考えています。本会議の定足数は大きすぎるし、それでも頻繁に数えなければいいのですが、日本は厳格すぎるので、長時間の本会議を実施できなくなっています。本会議開会時間が年間五〇時間というのは信じられない数字です。よその国の議会は、年間五〇〇時間、一〇〇〇時間なので、五〇時間と言うとみな驚きます。党首討論も委員会でやっていますと言うと笑われます。それではみっともないので、本会議を何とかしたいと私は思いますが、なかなかうまくいきません。

それから、副大臣の話ですが、日本以外の大陸型の国でも日本よりは閣僚数は多いと思います。副大臣に近い地位の者もともといますし、大臣そのものも日本より多いです。フランスでは、内閣ごとに閣僚ポストが大幅に変動しますが、必ずしも

官僚組織まで再編されるわけではなくて、いくつかの部局を束ねるようなタイトルをつけて大臣を任命するけれども、その下の官僚組織そのものはあまり動かないような感じです。

岡田信弘教授　先ほど、イギリス型と非イギリス型を区分するポイントの一つとして大臣の兼職禁止を言われましたが、制度の面では確かにそうですが、実態の面で、議院内閣制の運用ということを考えるとどれほどの影響、重要性を持つのか、もう少しお話を伺いたいと思います。

もう一つの質問は、先ほどニュージーランドの改革の例を報告され、九六年選挙の結果連立政権になり、そこで事前協議が重要になってその結果決定過程が以前に比べて不透明になったという指摘がありましたが、この点、ニュージーランドの現状では、どのように受け止められているでしょうか。重く受け止めれば、元に戻った方がよいのではないかという議論も出るように思いますが、そのあたりはどうなっているのでしょうか。

大山教授　最初の兼職禁止の話ですが、フランスの場合、ご承知のとおり実態としては、閣僚の大多数は下院議員から任命されるので、兼職禁止というのは一種の擬制なのです。ただ、兼職禁止規定の有無にかかわらず、閣僚は議員でなければならないとは考えていないのが大陸型だろうと思います。閣僚が議員でなくてもいいというのは、内閣は議会の外の存在だからです。場合によっては兼職を禁止するくらい、議会と内閣がそれぞれ別々の存在であるということがポイントだろうと思います。

それが審議にどういう影響を及ぼすかというと、先ほど前田先生がおっしゃったように、イギリス型は全部議員同士の議論です。ところが大陸型の場合は、議員ではない閣僚が答弁するわけですから、場合によってはそれを補助する政府委員というのも存在していますし、その辺が違ってきます。

法案提出も外部発案になります。そして、外部の存在である内閣は、法案を提出している以上、その責任者として、議事日程の作成にも口を出すということになります。イギリスの場合はそうではなくて、全て議員が出しているという建前なので、全て議会内での処理で法案審議が進められている。そこが違ってくるわけです。

それから、ニュージーランドですが、最初の国民党とニュージーランドファーストの連立政権が一九九六年に誕生したときには、非常に詳細な政策協定を結んでいまして、しかも、両党の所属議員は、政府の出した法案に対して反対の討論をしてはいけないということまでがっちり決めてしまったのです。そのために二つの政党の間には実際には異論があるのですが、それ

は全部事前協議で処理されてしまって有権者には見えないというふうになってしまい、かなり批判が出たようです。

その後九九年に新制度下の二回目の総選挙がありまして、批判があったこととも関係があると思うのですが、当時の与党の国民党とニュージーランドファーストの両方とも、かなり議席を減らしました。特にニュージーランドファースト、つまりマイナーなパートナーである政党の方は、事前協議が災いし、ニュージーランドファーストの支持者から見ると何をやっているのか全く見えないということになり、一七議席から五議席に激減しました。その結果、労働党が第一党に返り咲き、アライアンスという党との連立で、少数内閣が成立しています。これは少数内閣なので、どうしても議会に譲らないと何もできないので、その意味では非常にコンセンサス重視の政策決定になっています。前政権の失敗に懲りて、二つの政党の連立合意はたいへんシンプルで四項目しかなく、あとはそれぞれ、そのときそのときで協議をするということ、しかも「合意しないことの合意」(agree to disagree) という妙な手続きまで作りました。ある問題について、連立各党とそこから出ている閣僚に公の場でばらばらの意見の表明を認めるために、一定の手続きを踏んで合意するというのです。それを推し進めていくと連帯責任が問題になると思うのですが、議会での法案審議はウエストミンスター型でやっているものですから、どうしても無理があるようで、まだ模索中のように見えます。

一時は小選挙区制に戻すという意見がかなり強くなった時期がありました。しかし、政府のパフォーマンスがよくなると、現状維持的傾向が強まるのはどこでも同じで、私が調べた時点での最新の世論調査結果ではかなり落ち着きがみえ、今の選挙制度でよいという意見が多くなってきました。しかし、先はまだわかりません。

深瀬忠一名誉教授　政治が主導権を回復できる、官僚を使えるという単純な図式というよりは、議会に正確に民意を反映できる比例代表制の方がよいし、非ウエストミンスター型のいろいろなタイプの議会制の方が参考になると考えますが、どうお考えでしょうか。

大山教授　深瀬先生が今おっしゃったように、民意を反映して比例代表制で多党制にして、そこから首相を出すというのは、理屈としては私もその方がいいと思います。というのは、首相公選にしても、あるいは小選挙区制を導入して総選挙に首班指名と同じような効果をもたせるにしても、結局、有権者は政党が出してくる候補者を選ばされているだけなので、比例代表で

出てきた各党が協議して首相を指名するのと順番が違っているだけで、本当はたいして変わりないのではないかと思うのです。ただ、やはり今の時代に有権者はそれでは満足できなくなっている。特に日本のような国ではうまくいかず、かえって首相公選制のような危ない議論まで出てきてしまうので、それならば議院内閣制を維持しながら、どうやって有権者の満足を得られるようにするかを考えるべきなのではないか、そんな感じが最近はしています。

山口教授　制度改革をめぐる政治があるわけで、今日のお話のように、制度の中に踏み込んでいくと実はこういうことがたくさんありますよというのも、それ自体で非常に重要なわけですが、政治過程の中で政治改革というシンボルがどういうふうに扱われてきたかということについても議論していくという視点も必要だと私は考えます。制度というシンボルが政治的に利用されてきたという深瀬先生の憂慮される別の問題があったということについては全くの同感です。

大山教授　いろいろご意見をいただき大変参考になりました。政治家のやる改革案は所詮底が浅いとおっしゃった山口先生のご意見はまさにそのとおりですが、意外と他の国の議会はまじめに細かいことまで議論しています。日本でうまくいかないのは我々学者の責任もあるのではないかと思います。もう少し議事規則改革案をこちらで用意するくらいのところまでやる必要があるのかもしれません。そのときには、また皆さんと勉強させていただきたいと思います。ありがとうございました。

※本稿は、二〇〇一年八月二二日開催の北大立法過程研究会における報告・質疑の録音テープをもとに、事務局で記録を再生し、大山教授の校閲を得たものである。