

Title	民意と議会：比較議会制度試論
Author(s)	大山, 礼子
Citation	聖学院大学論叢, 11(2): 63-76
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=591
Rights	

聖学院学術情報発信システム：SERVE

SEigakuin Repository for academic archiVE

民意と議会

—比較議会制度試論—

大山礼子

Parliaments and the Public Opinion : A Comparative Study

Reiko ŌYAMA

The French political system appears to be getting closer to the British system. After the 1997 election, President Chirac appointed the leader of the victorious party as Prime Minister just like the Queen does. Still the French Parliament is markedly different from its British counterpart. Over ten thousand amendments per year are submitted in the National Assembly and about a quarter of them, mainly from majority parties or their members are adopted. In that way the French Parliament introduces public opinion into government policy.

In the British system, on the contrary, government ministers remain within Parliament. Majority party identified with the government rarely has power to modify government policy. It is asserted that the British government does not make concessions, but it would be better to say that it has no competitor to concede to. The British Parliament has confined itself to a forum of debate between government and opposition.

はじめに

古典的な代議制（間接民主制）の原理にしたがえば、国民の意思は国民代表機関である議会を通して政策決定に反映されることになる。議会は民意⁽¹⁾を政策決定に反映させるためのチャンネルとして機能し、民主政治の中心的役割を果たすのである。この場合、行政府は議会（立法府）の制定した法律を忠実に執行する責務を負い、議会は行政府が法律の規定から逸脱しないように、行政府の活動全般に対して効果的な統制を実行しなければならないとされる。しかしながら、今日の議会は古典的な代議制原理によって要請される任務を十分に果たしているとはいえず、代議制の機能低下あるいは議会の危機が語られて久しい。

議会の危機をもたらした要因は大きく分けて二つあると考えられる。第一は、いうまでもなく、

Key words; Comparative Study of Political System, Legislative Process, Parliamentarism, Parliamentary Reform

行政府の肥大化に起因する議会の相対的な地位の低下である。行政の領域拡大にともない、法律で行政府の活動のすべてを律するのは不可能となり、行政府の裁量が増大する。各国に共通して見られる委任立法の増加は、行政の拡大に付随する必然的現象とみることができよう。また、法律自体の量的変化（増加）と質的变化（複雑化）も著しく、立法者であったはずの議員が法案を起草できず、あるいは行政府の手で作成された法案の内容を十分に理解できない場合さえ少なくない。

第二の要因は民意反映のためのチャンネルの多様化である。古典的な代議制観によれば、議会およびそのメンバーである議員は、民意を集約し、政策決定に反映させる媒介者としての役割をほぼ独占的に行使すると考えられてきた。有権者の政治的影響力は選挙時の投票行動を通じて、または陳情、請願など、議員に対する個別のアプローチを通じてのみ、確保されるということである。しかし、現代の行政府は、周知のとおり、多くの利益団体と日常的に接触しながら政策立案を行い、また、一般市民からの意見聴取にも積極的である。さらに、最近の地方自治体レベルでの住民投票の隆盛にみられるように、議会を迂回して民意を直接政策決定に反映させるレファレンダムの試みも広がっている。国レベルでのレファレンダムはスイスをはじめとする国々で実施されており、その実施件数は1970年代以降、急速に増加している⁽²⁾。

行政の拡大と民意反映のチャンネルの多様化という二つの潮流に挟撃されている議会は、今後、民意の政策決定への反映を目的とする機関としてどのような役割を果たしうるのか、また、果たすべきなのだろうか。これはデモクラシーの将来を左右する重大な問題であり、さまざまな角度からの検討を必要とする。

議院内閣制を前提として議会の機能を考える場合には、まず最初に議会による内閣創出を問題にしなければならないだろう。議会の過半数の支持によって成立した内閣⁽³⁾が実行する政策決定は、議会を媒介とした民意による政策決定にほかならないはずである。そうだとすれば、今日では議会の最大の任務は内閣の創出であり、議会が「立法」機関として何をなしうるかよりも、選挙から首相選出までのプロセスを通じてどのような内閣を創出しうるかという問いのほうがより重要だとみることにも可能である。つまり、選挙で勝利した政党が直ちに単独で内閣を構成することを民意の直接的反映として評価するのか、それとも議会に選出された複数の政党間の合意によって内閣を創出するほうが多様な民意を反映しうる点でのぞましいとみるのかが問われなければならない。その意味で、デュヴェルジェの「直接民主政」と「媒介民主政」やレイブハルトの「多数派支配型」と「合意形成型」といった類型に着目して、日本でも内閣の創出（首相の選出）メカニズムについて多くの議論が積み重ねられてきたのは当然といえる⁽⁴⁾。

しかし、本稿ではやや角度を変えて、議院内閣制下の議会における審議の目的について、いいかえれば内閣創出後の議会にどのような役割が期待されるのか（あるいは残されているのか）という問題を、議会の比較分析によって考えてみたい。本来はなるべく多くの国々を比較の対象とすべきであり、北欧議会などの分析も欠かせないが、ここではイギリスおよびフランスの議会をとりあげ

た。英仏議会の比較考察は、かつては強力で安定した内閣を維持する二大政党制のイギリスと頻繁な内閣交代をともなう多党制のフランスという対比によって語られてきたが、1960年代以降、フランスの状況が大きく変化した結果、現在の両国の政党状況にはかつてのような明白な相違は存在しない。にもかかわらず、英仏議会の活動の実態には相変わらず大きな隔りがあり、議会の将来を展望するうえで英仏の相違をもたらした原因を分析することに意味があると考えられるからである。

1 イギリス —機能特化議会の特色—

(1) 議会機能の譲り渡し

現在のイギリス議会⁽⁵⁾は、字義どおりの立法機関としてはごく限られた機能しか果たしていない。政府法案⁽⁶⁾の成立率は非常に高く、会期によっては100%成立することもまれではない。そのため、下院に提出される法案全体の2割ないし3割程度にすぎない政府法案が、成立件数中の比率では約7割にも達することになる⁽⁷⁾。重要法案のほとんどすべては政府法案であるといってよく、政府法案に対して修正がほどこされる場合も大方は法案の瑕疵の是正や語句の訂正といった細部の修正にとどまってお⁽⁸⁾、しかも議員提案にもとづく修正よりも政府側の自発的な修正が目立つ。議会は法律の制定過程の最終段階において、確認と登録の作業を請け負っているに過ぎないのである。

イギリス議会について、しばしば、議会の役割は法律の制定を通じて国を統治することではなく、政府のコントロールにある、との説明がなされてきた。しかし、多数党の分裂による内閣不信任決議の可決というような特殊な事態が起こらない限り、議会によるコントロールは世論の喚起に成功してはじめて効果を発揮するものであって、審議そのものに直ちに政府の決定を覆すような効力があるわけではない。かりに議会での審議を通じて大臣の失政が明らかにされたとしても、イギリスの場合、それが大臣の辞任に結びつくケースは極めて稀である⁽⁹⁾。となると、イギリス議会が厳密な意味での（つまり、裁判所によるコントロールと同様な意味での）「政府のコントロール」を効果的に実行しているとはいえないことになる。

イギリス議会の存在意義は、何といたっても本会議における白熱した政府・与党対野党の論戦にある。下院本会議の審議時間は年間1300時間（1994/95会期）にも達しており、これは間違いなく世界最高の数字であろう。しかし、委員会の審議はどちらかといえば低調である⁽¹⁰⁾。法案審査をおこなう常任委員会は、日本やフランスの常任委員会のような分野別の編成ではなくAからFまでの記号で呼ばれており、法案はそれらの委員会に順次、機械的に付託される（ただし、実際にはそれぞれの法案の内容に精通した議員をその都度、委員に任命する方法がとられているという）。法案の各条項を詳細に検討し、修正を加えることが議会の審議の目的であるとするならば、膨大な法案を審議する現代の議会においては本会議でこうした作業を実施するのは不可能であり、どうしても委員会に多くを委ねるほかない。イギリス議会が本会議中心の審議を堅持しているという事実は、と

りもおさず、イギリス議会の審議の重点が法案の修正ではなく、政府対野党の大局的な議論にあることを示すものといつてよい。

このような現代イギリス議会の状況は、「男を女にする以外は何でもできる」といわれたかつての議会の姿とは遠く隔たっている。18世紀後半から19世紀初頭まではイギリスにおいても議員立法が主流であり、議会はまさに立法機関ないし政策決定機関として機能していた。また、19世紀後半のいわゆる議会の「黄金時代」には、個々の議員の支持が内閣の命運を左右したため、内閣の平均寿命は3年程度でしかなかった。ところが、選挙権の拡大後に登場した組織政党が二大政党に収斂すると、下院多数派に基礎を置く内閣は議会に代わって実質的な政策決定機関としての役割を果たすようになる。その間、議会はむしろ進んで自らの役割を限定し、政府対野党の論戦という、いわば最も得意な分野に機能を特化させてきたようにみえる¹¹⁾。

民意代表機関としての議会の役割という視点で見れば、現代イギリス議会の任務は内閣創出¹²⁾によって半ば尽きているといえよう。内閣創出後の議会における審議の主目的は、有権者の目前で政府対野党の論戦を展開すること、すなわち、政府は自らの政策の正しさを説明し、野党は代案を示しつつ政府の政策を批判することであり、審議全体が次期選挙での有権者のよりよい選択を可能にするための情報提供の役割を担っていると考えられる。議院内閣制下の議会における法案審議は実質的な立法作業としてよりも政治的キャンペーンとして意義があるという指摘¹³⁾は、イギリス議会下院にこそあてはまるものといえよう。

それではなぜ、イギリス議会は、そしてイギリスの有権者は、このような議会機能の特化（すなわち縮小）を許容してきたのだろうか。この疑問は、行政府と立法府の融合を特色とするイギリスの憲法構造によって説明される。イギリスの政府は議会と対抗関係にある他者ではなく、議会そのものの中に存在する。したがって、政府による政策決定は議会（下院多数派）による政策決定にほかならないのであって、19世紀の議会統治から20世紀の内閣統治へ、さらに現代の首相統治（Primeministerial Government）への進展は「議会主権」の憲法原則の歴史的展開であり、それを否定するものではないとされている¹⁴⁾からである。イギリスでは議会の多数派がこぞって内閣と一体化することによって、自己の政策の実現に努めてきたといつてもよいだろう。

加えて、今世紀初頭以来、政府が民意反映のための多様なチャンネルの設定につとめてきたことも見逃せない。利益団体等の政策決定過程への取り込みは各国に共通して見られる現象だが、この面でもイギリスは先進国である。新しい法案の提出前には政府の意図を説明するホワイト・ペーパーが公表され、それを土台として関係団体との協議が実施される¹⁵⁾。また、政府の提案について一般有権者を含む広範囲の意見を聴取するためのいわゆるグリーン・ペーパーの公刊も一般化している。その結果、法案が議会に提出される段階では、すでに有権者の意見は法案に十分に反映されていることになり、議会が新たな修正を持ち込む余地はほとんど残されていない。この点についてはもちろんイギリス国内でも批判があるが、政府による民意の直接的な収集そのものに対してそれほ

ど強い反対意見が存在しないのは、政府もまた議会すなわち国民代表機関の一部であるという認識によるところが大きいと思われる。

(2) 70年代以降の議会改革とイギリス議会の将来

1970年代以降、イギリス議会下院は省庁別特別委員会 (departmental select committee) の新設などの改革を実施し、従来の本会議中心の審議に若干の修正を施した。また、政党規律に罅りが見られ、与党の平議員 (バックベンチャー) の反対投票によって政府法案を否決するケース (いわゆるバックベンチャーの反乱) が70年代に入って急増した¹⁶⁾。政策決定への議会の影響力、より正確には与党の平議員および野党議員の影響力の増大を示す現象として、利益団体等からの議員に対するロビイングの活発化も観察されている¹⁷⁾。

このような変化をもたらした原因は何だろうか、また一連の改革はイギリス議会の役割を変質させる可能性を持つものなのだろうか。

バックベンチャーの反乱の背景には、当然のことながら与党平議員の不満がある。政府対野党の論戦を審議の主目的とするイギリスの議会政治においては、審議の主役は内閣を構成する与党幹部議員とそれに相対する野党幹部議員 (影の内閣) であって、平議員、とりわけ与党の平議員にはほとんど活躍の場が与えられていない。イギリスではジュニア・ミニスターなどの資格で政府に参画する与党議員の数が多く、それ以外の議員は政策決定に自らの意見を反映させる機会を持たず、政府法案に賛成票を投じるだけの存在になりかねない。議院内閣制下の議会においては野党の活性化が議会機能の向上につながるとされるが、それを裏返せば、野党が審議の主役となっているイギリスのようなタイプの議会では、いかに活発な審議が行われていても与党議員の出番はなかなか回ってこないということでもある。政府の側がときに与党の平議員の意向を受け入れ、可能な場合には法案の修正も辞さないのは、不利な立場に置かれている彼らの不満解消をはかるためだと考えることができよう。

1979年の省庁別特別委員会の新設も、平議員に活躍の場を提供するための試みという側面を持っていた。もともと、1978年に下院手続委員会が勧告した特別委員会の設置構想に政党を越えた平議員の支持があり、これに当時の野党であった保守党が同調していたのだが、翌年の選挙で保守党が勝利したために実現にこぎつけたというのが省庁別特別委員会設置の経緯であった。

しかし、こうした一連の変化をイギリス議会の変質のきざしとみるのはやや早計であろう。省庁別特別委員会は法案審議の場ではなく、党派にとらわれない実務的スタイルの審議によって各省庁の活動を分析し、報告書にまとめることを任務としている。議院内閣制下の議会で中立的立場からの行政監視を実施しているという点では注目に値しよう¹⁸⁾が、議会の立法機関としての役割の強化に直接寄与するものではないのである。また、バックベンチャーの反乱はしよせん反乱でしかない。イギリス議会の場合、与党幹部がそのまま内閣を構成する¹⁹⁾ため、政府との対立さえ辞さない自律

的な存在としての議会多数派（与党会派）は実在しない。1975年以来、下院では会派の活動費用の補助を実施しているが、政府と同一視される与党はその対象となっていない²⁰⁾。つまり政府に参画する議員を除いた与党平議員の集団は凝集力を欠き、必要な資源も持たないため、政府に対抗する拠点としては機能しえないのである。

後述するようにフランス議会では政府が議会多数派の主張を受け入れることによって法案修正の実現するケースが多いが、多数派が政府と一体化してしまうイギリスではそのような事態が一般化する余地はない。ヨーロッパ大陸型の議院内閣制では内閣が議会で譲歩し、政府法案に対する修正を受け入れるのに対して、イギリスの議会は譲歩しないといわれる²¹⁾が、正確には譲歩すべき相手がいないというべきだろう。また、政府と与党との一体化は野党側の対決姿勢を強める一因となり、結果的に野党提案による法案修正をも困難にしている。しかし、イギリス議会が従来の議会像を転換し、立法機関としての役割の強化に積極的に乗り出した形跡はない²²⁾。ブレア新政権による議会運営も、政府に対する質問時間の充実などにみられように、むしろ伝統的な議会の役割、すなわち政府対野党のアリーナとしての役割を強化する方向に向かっているようである²³⁾。

今後、イギリス議会が本質的な変化を経験するとすれば、それは二大政党制そのものに変化が訪れるときだろう。二大政党の間で定期的に政権交代が行われる安定した政治システムというイギリスのイメージは必ずしも正確でなく、近い将来、第三党の台頭によって二大政党制が覆される可能性も無視できない²⁴⁾が、多党制の下で現在のような「機能特化議会」が維持できるかどうかは疑わしい。対面式の議場における政府対野党の白熱した討論は二大政党制にこそふさわしいものであって、多党制の下では迫力を欠き、有権者への情報提供の役割を十分果たせなくなるおそれがある。また、かりに連立政権が誕生した場合には、政府と議会多数派とを同一視する従来のイギリス流を維持することはかなりむずかしくなるだろう。

2 フランス —強い議会の伝統—

(1) フランス政治の構造変化

日本での教科書的理解では、フランスの政治制度は大統領制の一種として位置づけられることが多い。しかし、フランスの首相は大統領によって任命されるものの、その存続には下院多数派の信任が不可欠であって、この点はイギリスや日本などの議院内閣制と変わらない。フランスの政治制度は議院内閣制と大統領制の折衷（半大統領制 *régime semi-présidentiel*）とみるべきで、しかも近年は、議院内閣制の要素が前面に出ているとの見方が有力である²⁵⁾。

本来、フランスの現行政治制度（第五共和制）は、第三、第四共和制期における多党分裂の政治状況の下で議会の意向によって内閣が頻繁に交代を強いられたことに対する反省から、政府の安定化をはかるための政治制度の要として大統領を置いたものと考えられる。したがって、政党状況の

変化によって第五共和制憲法の運用が変化したとしても不思議ではない。左右二大ブロックへの政党の収斂が進展した現在では、議会下院に明確な多数派が存在する限り、大統領は下院多数派のリーダーを首相に任命する以外の選択肢を持たない。大統領の多数派（大統領の所属党派）と議会下院の多数派が一致する場合には、大統領は首相に対して大きな影響力を行使することができ、優位に立つが、両者が一致しない場合には、逆に下院多数派に支持された首相が優位に立つ。いずれにしても下院選挙の結果が政治制度の運用を決定する重要性を持つことになる。

1997年の下院選挙では、それぞれの政党ないし政党ブロックが勝利した場合に誰が首相の座につくかは選挙運動期間中から明らかであり、有権者はイギリスやドイツの有権者と同様に将来の首相を選択する票を投じたと考えられる²⁶。そして選挙の結果、左翼の勝利が確定すると、シラク大統領はイギリスの女王とまったく同じように、選挙の勝利者（社会党のジョスパン）を自動的に首相に任命したのである²⁷。

このような変化は半大統領制の議院内閣制への回帰傾向とみることができるが、ここでいう議院内閣制はもはや第三、第四共和制期のそれとは大きく異なっている。第四共和制までのフランス議会は議員の合意にもとづいて首相を指名する真の内閣創出機関（a real choosing body）²⁸だったが、1997年の選挙後に起きたことは選挙結果がそのまま首相を決定するという現象であって、これはイギリスや他のコモンウェルス諸国で観察される現象に極めて近いものである。デュヴェルジェの類型に即していえば、最近のフランス政治は「媒介民主政」から「直接民主政」への傾斜を強めているということになろう。

(2) 政府と議会多数派との分立

現在のフランスでは、少なくとも内政面においては、下院多数派に基礎を置く内閣が政策を主導する立場にあることは明らかであり、イギリスとなら変わるところがない。ところが、フランス議会における審議の実態は、あいかわらずイギリスとは大きく隔たっている。とりわけイギリスとの相違が際立つのは、フランス議会両院による活発な法案修正である。1997年10月から翌年7月までの会期中、下院では本会議の法案審議に際して10,353件もの修正案が提出され、その約4分の1にあたる2,515件が採択された²⁹。フランス議会では修正案は法案の各条項ごとに提出されるので、単純に件数を比較することはできないが、それにしても膨大な修正案が提出され、積極的な法案修正を行っているのは事実である。

フランスでも委員会審査を通過して成立する法案の大部分（8～9割）は政府提出法案である³⁰。また、二大政党ないし二大政党ブロックが各々の政策を掲げて選挙を戦っている以上、与党に基盤を置く政府が簡単に野党の主張に譲歩しないのは有権者に対する責任という観点からも当然であり、この点について英仏議会に決定的な差はない。それならば、どのようにして政府法案に対する修正が可能となるのだろうか。

現在のフランス議会では、本会議での法案審議は委員会の審査結果にもとづいて修正された法案ではなく、政府提出の原案を土台として行うことになっている。これは、委員会審査の段階で政府法案に大きな変更が加えられるのを阻止しようとする意図から出たもので、第五共和制憲法下で導入された議事手続である。ところが実際には、本会議での法案審議の際に、あらためて委員会から修正案が多数提出され、その大多数（8割近く）が採択されている。本会議で採択される修正案全体の6～7割までが委員会提出のものであり、法案審議における委員会の影響力をうかがうことができる。委員会修正案に次いで採択件数の多いのは政府による自発的な修正である。対照的に、野党からの修正案は本会議への修正案提出件数の約半数を占めているにもかかわらず、その採択率は通常1割にも満たない。

委員会修正案は委員の多数、つまり多数派＝与党によって支持された提案であって、ほとんどが与党に起源を持つものとみてよい。他方、野党からの提案が多数の支持を集めるのはむずかしく、野党は委員会の結論に対して限定的な影響力しか持たない。そこで、野党は本会議の場で再度多数の修正案を提出するが、採択の見込みは低く、有権者へのアピールに終わることが多いと考えられる。つまり、フランス議会の活発な法案修正を支えているのは実は議会多数派すなわち与党だということである。

前述のように、イギリス議会下院では多数派がこぞって政府と一体化してしまうため、政府から距離を置いた議会多数派というべきものは存在しない。したがって、バックベンチャーの反乱が政府に危機感を与え、結果的に政府（すなわち多数派そのものの幹部集団）から修正を引き出すことはあっても、議会多数派の主導による政府法案の修正はありえない。これに対して、フランス議会で政府と多数派との協議にもとづく法案修正が活発に行われるのは、政府とは別に議会多数派が存在し、政府に対する発言権を留保しているからである。政府法案が議会に提出されると、まず委員会審査の段階で法案の内容をめぐって政府と議会多数派との間の協議が実施される。ここで実質的な法案審議はほぼ決着するといつてよい。その後の本会議では、委員会段階で決着した法案修正を公式に「登録」と同時に、イギリス同様に政府対野党の論戦が展開されることになる。

政府と議会多数派との分立は、フランスだけでなくヨーロッパ大陸の諸国に共通してみられる傾向であり、もともとは大陸諸国の議会に共通する内閣創出の伝統、すなわち議会の場での交渉を通して複数の政党がまとまり、内閣を選出し、支えていくという伝統に起因するものと考えられる。議会多数派は単に選挙民の選択を追認するのではなく、まさに自分たちで内閣を選ぶのであるから、内閣創出後も当然のように内閣に対する発言権を留保してきた。フランスを含めてヨーロッパ大陸の国々では、イギリスと違って与党会派にも会派補助が支給されており⁶¹⁾、与党会派は閣僚に任命された者を除く所属議員の中からリーダーを選出して独自の活動を行っている⁶²⁾。そして、これらの国々の議会では、イギリスと比較すると概して法案の修正率は高いのである。

第五共和制下のフランス議会はもはや以前のような内閣創出機関ではないが、政府と議会多数派

との分立構造そのものには変化がない。これは、もちろん第四共和制までの強い議会⁶³の伝統によるものとみることができるが、同時に、閣僚と議員との兼職を禁止した現行憲法も両者の分立構造を強化している。現行憲法の兼職禁止規定は、本来、議会での党派的な争いから距離を置く人材を閣僚として起用することを目的としていたとされるが、現実の運用では、首相以下、閣僚に任命されるのはほとんどが議員（とりわけ下院議員）である。閣僚に任命された議員は議員職を辞さなければならないが、代わりに選挙時にあらかじめ指名しておいた後任補充候補者が議席を占め、閣僚が辞任するときには後任補充候補者も同時に議員を辞職して、補欠選挙によって元閣僚が議席に返り咲くという便法が広く使われている。単純化していえば、フランスの内閣も他の議院内閣制の国々と同様に、下院多数派から選出されているということである。しかし、ともかく兼職禁止規定が存在する以上、閣僚が議会活動に直接関わることはむずかしい。議会権限の掣肘をめざしてきたはずの現行憲法の規定が政府と議会多数派を切断し、結果的には議会多数派の自律性の保持に寄与しているといえるかもしれない。

このように、フランス議会が積極的な政府法案の修正を実施し、政策決定に対する民意反映のプロセスの一端を担いつづけてきたのは、議会多数派の政府からの分立、いかえれば政府と与党という一種の二重権力の存在によるところが大きいといえよう。政党状況が変化し、二大政党制により近づいたとしても、政府から自律した議会多数派の存在が制度的に認められている限りは、少なくとも形式上の両者の分立は維持されることになる。ただし、今後は、政府の与党への影響力が増し、実質的に二重権力の解消に向かう可能性も否定しきれない。ジョスパン首相は定期的に全閣僚を招集しセミナーを開くなど、閣内の意思統一に積極的であり⁶⁴、これはイギリス型を指向するものと見られなくもないからである⁶⁵。

3 国会改革への視点

(1) アメリカ連邦議会と国会

本稿では、英仏両国の議会が民意代表機関として直面した危機にどのように対処してきたかを簡単にふりかえると同時に、両議会の違いが生じた原因について議会多数派の相対的自律性ないし発言権の留保という切り口から分析を試みた。もとより不十分なスケッチに過ぎないが、最後に両国との比較の観点から日本の国会の現状と国会改革論議について若干のコメントを加えて、稿を閉じることにした。

ただそのまえに、国会改革のモデルとしてしばしば引き合いに出されるアメリカ連邦議会にも、若干言及しておかなければならないだろう。議員立法活性化論や立法補佐機構の充実・改革論、党議拘束廃止論など、近年の国会改革論議にはアメリカを念頭に置いた構想とみられるものが少なくない。もとより日本などの議院内閣制下の議会と大統領制下のアメリカ連邦議会とは基本的な構

造上の相違があり、アメリカをモデルとする議論は両者の違いを無視した謬見としてかたづけられてしまうことも可能である。日本のマスメディアのアメリカ指向の結果としての、アメリカ以外の国の政治制度に関する情報の乏しさを指摘することもできよう。しかし、アメリカに範をとった改革案が繰り返し主張される背景には、それなりの原因が存在するとみるべきである。

最大の原因は、アメリカの議会が大統領制（三権分立制）の構造に由来する必然的結果として大統領（行政府）に対峙する存在として位置づけられ、内実はともかくも表面的には法案の立案から修正、可決までの全工程を担う完全な立法府として機能している点にある⁶⁶。従来、国会を内閣提出法案の受動的な処理機関とみる否定的見解が国会内外で支配的であったため、それとは対照的なアメリカ型の「立法議会」が羨望の対象となってきたのである。これに関連して日本的な内閣観の問題もある。内閣を議会内の存在と見るイギリス流の考え方ばかりでなく、内閣と議会との間にある程度距離を置くヨーロッパ大陸型の思考方法をとるにしても、内閣は議会上院の多数派に依拠する政治的存在であって、内閣提出法案は多数派に支持された政策の具体的表明でなければならない。したがって、議会多数派は基本的には内閣の政策を実現する責務を負うことになる。ところが、日本では内閣提出法案といえば官僚作成法案のこととみなされ、内閣は国会（政治）と切り離された「官」の一部としてイメージされている。そのために、内閣提出法案中心の審議を行う国会は官僚の作成した法案を追認しているだけだという批判を受けるのである。

もちろん、国会を大統領制下の議会と同列に置く議論は基本的に誤りである。アメリカのように政党規律が弱く、個々の議員は選挙区の意向を受けて動くいわゆる「個人商店政治」（retail politics）の下では、内閣の安定は害され、議院内閣制が機能しえないのは明らかである⁶⁷。にもかかわらず、国会議員を中心にアメリカ指向の衰えないのは、ひとつには中選挙区制の影響（の残滓）であろう。中選挙区制では同一政党からの複数の候補者が選挙戦を争い、また国会に選出されることになるので、政党よりも議員個人が表面に出る機会が多く、個々の議員の活動の実態は議院内閣制の枠組みに反してアメリカの連邦議會議員の場合と類似するものとなった。もうひとつ、議員個人にとってのやりがいという問題も無視できない。イギリスのバックベンチャーの反乱にみられるとおり、政党規律の存在を前提とする議院内閣制下の議会は、特に与党の大政党に属する平議員にとって必ずしもやりがいのある活動の場を提供するものではない。それに比べると、各議員ごとに多数のスタッフが配置され、立法活動の基礎となるアメリカ型は魅力的である。しかし、議員にとってやりがいのある議会が有権者にとって望ましいものなのか、有権者に対する責任を全うできるものなのかどうかは別の問題であることに留意すべきであろう。

(2) 英仏比較から日本へ

さて、本論に戻って、議院内閣制の政治制度を前提に、英仏議会の比較の視点から国会改革の方向を考えてみることにしよう。

国会における法案修正は（少なくともこれまでのところは）イギリスよりも不活発である。しかし、だからといって、日本の内閣がイギリス以上に強力なリーダーシップを発揮しているわけでもないし、議会多数派すなわち与党³⁸が内閣に忠実に従っているわけでもない。自民党政権時代の与党が族議員を中心に「党高政低」といわれるほどの影響力を政策決定過程に及ぼしてきたことは周知の事実で、日本ではフランスにも増して内閣と与党との二重権力の存在が顕著であるといってもよいくらいである。ところが、国会での法案審議をみるかぎりでは、与党による影響力行使の実態をうかがい知ることができない。なぜなら、すでに多くの論者が指摘しているように、内閣と与党との折衝・妥協は法案の国会提出以前に国会外のいわゆる「与党審査」として実施され、決着してしまっているからである。与党審査は「政策や法案の生殺与奪の権限を持っている」³⁹とさえいわれながら、国会の法案審議開始後は内閣と与党との対立が表面化することはなく、両者一体となって法案成立につとめてきた。連立内閣の時期にもこの点に基本的な変化はなく、政策決定は連立与党内の事前の妥協に委ねられていた。

そこで、改革のひとつの方向として、フランス議会で実際に行われているように、与党審査を国会の審議の場に移して実施することが考えられる。国会外で内閣と与党との妥協をはかる現在の方法は、有権者に対する内閣の責任を曖昧にするだけでなく⁴⁰、与党議員と官僚との直接交渉を促して相互の癒着を引き起こす原因にもなっている。内閣と与党との協議の場を常任委員会の審査に移行させることは、こうした事態の改善に役立つであろう。しかし問題は、フォーマルな国会審議の場に実質的な政策決定過程を持ち出すと、現実には与党議員の政策決定に対する影響力を低下させる方向に作用する可能性が高いという点にある。法案の国会提出前に与党議員の意見を取り入れるのであれば、より柔軟な対処が可能となるからである⁴¹。私見では国会の影響力の低下という副作用を考慮したとしても政策決定過程のフォーマル化のメリットはそれを上回ると考えるが、与党議員自身が自らの影響力を低下させる改革に賛成する可能性は低く、改革の実現は容易ではあるまい⁴²。

これとは対照的に、副大臣制の導入のようにイギリス型を指向する改革案もある。しかし、イギリス議会のような審議を実現するには、内閣を議会内の存在として位置づけることが必須条件であって、議院内閣制の基本構造まで遡った調整を必要とする。また、イギリス型への改革は、政府に参画できない与党議員から現在のような活動の自由（たとえば族議員としての活動の自由）を奪う結果になるはずで、この点についての認識が一般化すれば、与党議員から改革への支持を調達するのは困難になると思われる。

改革の実現性に関する議論はしばらく措くとして、イギリスのような議会機能の特化をめざすのがよいのか、フランスのように立法機能にもこだわる方向がのぞましいのかについても、より根本的な問題として検討しておかなければならない。

イギリス型の「直接民主政」ないし「多数派支配型」と比較した場合、「媒介民主政」または

「合意形成型」には首相への権力集中を抑制し、議会と内閣との緊張関係を保持するメリットがあるといわれる⁴³。しかし、フランスにおける政府と議会多数派との分立構造の分析からも明らかのように、政党間の合意にもとづく連立内閣でなければ議会と内閣との緊張関係を保持できないというものではない。かりに二大政党制の下で強力な内閣のリーダーシップが実現されたとしても、内閣と距離を置いた議会多数派の存在を維持することが可能であるならば、内閣の独走を抑制し、内閣と議会との緊張関係の保持に役立つであろう。日本ではこれまで批判の対象となりがちであった首相＝官邸と与党との二重権力構造にも評価すべき側面があったということになる⁴⁴。

これに対して、政府と与党とが一体化して野党との論戦を行う方が、議会の審議のアピール効果という面では有効であり、有権者にとってのメリットが大きいという考え方もありうる。フランス議会は議会多数派の発言権を留保し、議会機能の縮小に抵抗してきた。しかし、そのことが議会の権限を総体として強化することになったのかどうかは疑問であり、フランス国内においても議会の衰退が繰り返し論じられている。立法機能の衰退に正面から抵抗するのではなく、機能の特化・収斂をはかることがかえって議会の存在意義を高めるかもしれないのである。K.C. ヴィアの「より少なく活動する (do less) こと、そしてたぶんその結果として、よりよく活動することが、しばしば立法府の衰退にとって最良の自己防衛手段 (safeguard) となろう」⁴⁵との指摘は、今日でもなお示唆に富むといえよう。

注

- (1) 民意とは何か、政党支持などに具体的にあらわれる有権者の意思以外に民意が実在するのか、という興味ある問題の検討は本稿の目的ではない。
- (2) David Butler and Austin Ranney ed., *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, Macmillan 1994, p.5
- (3) このような問題を論じるとき、ヨーロッパの議院内閣制の国々では通常、「内閣」(cabinet)ではなく「政府」(government)という語を用いており、これを閣僚の合議機関を意味する「内閣」にいいかえると意味が限定され過ぎるきらいがある。「政府」という言葉の意味するところも厳密に言えば各国でまったく同一というわけではなく、立法府、司法府を含めた国家の機構全体を指す場合もあってむずかしいが、1以下の諸外国に関する記述の部分では、「内閣」ではなく「政府」という語を使用している箇所があるのであらかじめお断りしておく。
- (4) 多くの文献が存在するが、最近のものとして以下の2点をあげておく。
高見勝利「デモクラシーの諸形態」『岩波講座現代の法3 政治過程と法』(岩波書店, 1997年), 高橋和之「『国民内閣制』再論 (上)(下)」『ジュリスト』1136号, 1137号 (1998年)
- (5) ここでの議論は、当然ながら下院(庶民院)を対象としている。
- (6) イギリスには厳密な意味での政府提出法案は存在せず、閣僚の地位にある議員から閣僚の肩書きを付して提出される。
- (7) 法案件数については、大山礼子『国会学入門』(三省堂, 1997年) 79頁を参照されたい。
- (8) 吉田善明「イギリス」比較立法過程研究会『議会における立法過程の比較法的研究』(勁草書房, 1980年) 55～56頁などを参照。
- (9) 閣僚の辞任は1855年から1955年までの百年間に16件、それ以後は1件のみである。(Anthony

民意と議会

- H. Birch, *The British System of Government, tenth ed.*, Routledge 1998, p.166-167)
- (10) 1994/95会期の常任委員会開会回数は全委員会を合計しても209回に過ぎなかった。
 - (11) 議会機能の限定の例として、かつて頻繁に行われていた立法の予備段階としての国政調査が、19世紀以降、王命委員会 (Royal Commission) による調査にとってかわられている事実などを指摘することもできる。松橋和夫「主要国議会の議会制度—議員の組織、運営、権限および立法手続等を中心として— (その二)」『レファレンス』415号 (1985年) 46頁参照。
 - (12) もっとも、イギリスの内閣は正確には議会で下院によって創出されるわけではなく、下院選挙で過半数を獲得した政党の党首がほとんど自動的に女王の指名を受け、首相となる。
 - (13) 山口二郎「議会改革の基本的視点」中村睦男編『議員立法の研究』(信山社, 1996年) 45頁など。
 - (14) 佐藤功『行政組織法 [新版・増補]』(有斐閣, 1985年) 136頁
 - (15) 「団体の代表者との定期的協議はいまや良き政府の原則とみなされている。」(Birch, op.cit., p.153)
 - (16) 今世紀に入ってから1970年までの統計では政府法案の敗北は年間1件に満たないほど稀であったが、1979年までの9年間に65件を数えた。80年代になって政府法案の勝率は回復したが、当時のサッチャー政権は法案通過のためにしばしばバックベンチャーに対する譲歩を余儀なくされていたという。(Birch, op.cit., p.36, Philip Norton, Behavioural changes : backbench independence in the 1980's in P. Norton ed., *Parliament in the 1980s*, Blackwell, 1985, p.29-36)
 - (17) Philip Norton, Representation of Interests: The Case of the British House of Commons, in Gay W. Copeland and Samuel C. Patterson ed., *Parliaments in the Modern World - Changing Institutions*, The University of Michigan Press, 1994, p.18
 - (18) ただし、省庁別特別委員会の報告書が現実に行政府の活動に対してどれほどの影響を及ぼしているのかは明らかではない。(Birch, op.cit., p.174)
 - (19) イギリスでは与野党というより、政府 (government) 対野党 (opposition) という言い方のほうが一般的である。
 - (20) Nevil Johnson, Opposition in the British Political System, *Government and Opposition*, vol.32 no.4, 1997, p.493
 - (21) K.C. Wheare, *Legislatures*, Oxford University Press, 1963, p.104-105
 - (22) もちろん、どこの国でもみられるのと同様に、イギリスでも自国の議会のあり方に対する批判や改革提案は多種多様に存在する。最近の議論については、以下を参照。松井幸夫「小選挙区・政党規律・議員の地位—最近のイギリスでの議論と状況から」『法律時報』67巻6号 (1995年), 山口和人「英国の議会改革 (一) (二)」『レファレンス』560, 561号 (1997年)
 - (23) Birch, op. cit., p.170
 - (24) 梅津實「イギリス—変容する政権交代のパターン」(『議会政治研究』22号 (1992年) 1~5頁) は、近年の順調に見える政権交代が実は「綱渡り」に近いものだったと指摘する。
 - (25) Patrick Auvret, La revanche du régime parlementaire, *Revue du droit public*, 1997, p.1231-36 など。
 - (26) Ibid., p.1233
 - (27) Jean-Claude Colliard, La singularité française, *Pouvoirs* 85, 1998, p.47
 - (28) K.C.Wheare, op.cit., p.99
 - (29) <http://www.assemblee-nat.fr/2/2ka.htm>
 - (30) 法案件数については、大山礼子、前掲書、80頁参照。
 - (31) 『各国議会制度比較調査報告書—会派の地位』(衆議院国際部国際会議課, 1998年) および Review Body on Senior Salaries, *Report No.38 Review of Parliamentary pay and allowances*. Command Paper Cm 3300-II, 1996 参照。
 - (32) フランスの会派の場合には、会長 (président), 副会長および事務局を選出し、週一回程度、会派全体の定期的な会合を行っているほか、会派内の政策研究グループによる活動も活発である。(Jean Bourdon, Les groupes parlementaires, *Administration*, no.120-121, juin-septembre 1983, p.94-96)
 - (33) たしかに第五共和制憲法は「合理化された議会制」の名の下に議회를抑制するためのさまざまな仕

組みを用意しているのです、それらを額面どおりに受け取れば、現在のフランス議会の権限は世界的にも小さい部類に属するといえる。しかし、法律事項の拡大解釈や1995年の憲法改正によって実現した会期延長などから明らかなように、実際は強い議会の伝統が議会の復権を支えてきた。この問題については、勝山教子「フランス第五共和制における“合理化された議院制”の構造とその改革（一）（二）」『同志社法学』206, 207号（1989年）および大山礼子「フランス議会」『レファレンス』440号（1987年）を参照。

- ③4 Jean-Claude Colliard, op. cit., p.53
- ③5 むろん、まったく逆に、比例代表制の再導入が多党化を促すというシナリオもありうる。フランスにおける多様な選挙制度の共存、あるいは頻繁な制度の変更がもたらす影響については、Jean-Luc Parodi, Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République, *Revue française de science politique*, vol.47, 1997, p.292-312 を参照。
- ③6 実際には、アメリカ連邦議会も行政の拡大に起因する立法府の地位低下と無縁ではない。たとえば重要法案のほとんど（8割ともいう）は行政府の手によって起草されたもので、常任委員長などに依頼して議院法案の形式をとって議会に提出されているだけである。しかし、もちろんその後の審議過程は議院内閣制下の議会とは異なり、行政府が審議に介入することもない。
- ③7 大統領制のアメリカにおいてさえ、個人商店政治の弊害は大きい。一貫性のある政策の実現は法案ごとにごうやつて個々の議員の支持を調達するにかかっており、それだけ政権に負担を強いるものだからである。「アメリカのシステムはアメリカ人がそれを機能させようと決意しているから機能している」ともいわれる（Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, 2nd.ed., Macmillan 1997, p.91）。また、日本ではアメリカの大統領は強大な権限を有するという理解が一般的で、そこからときとして「首相公選制」導入が主張されたりするが、実際のところ、大統領の権力基盤は議会多数派の安定した支持のうえに立つ首相（イギリスの首相はその典型である）にくらべて、はるかに脆弱といえる。
- ③8 正確には「与党会派」である。国会における会派の問題については、松澤浩一「国会における会派」『駿河台法学』4巻1号（1990年）参照。
- ③9 岩井奉信『立法過程』（東京大学出版会、1988年）167頁
- ④0 内閣を「官」の一部ととらえる見方が多いのは、内閣と与党との政治的折衝の内容が国民の目に見えず、内閣の政治的側面が隠されているためではなかろうか。
- ④1 伊藤光利は、日本と西ドイツの議会を比較して「日本では与党議員が、官僚の原案作成に近い段階で早期に協議できるために、それだけ政策影響力が大きい、したがってこの点では日本の国会の政策影響力が西ドイツの議会のそれよりも大きいと言えることではなかろうか」と述べている。（伊藤光利「自民党優位体制下の国会」『人文社会科学研究（名古屋市立大学教養部紀要）』39巻（1994年）19～20頁）
- ④2 たとえば公共事業の箇所づけに関する権限を地方自治体に移すなどの改革により、議員にとってインフォーマルな影響力の行使がそれほどの意味を持たなくなれば（つまり、次期選挙での得票増に寄与しなくなれば）、状況は変わってこよう。
- ④3 高見勝利、前掲論文、57～58頁
- ④4 「今日では、行政府と議会のチェック・エンド・バランスという古典的理念だけでは不十分であり、与党内に首相の独走を牽制・抑止し得る影響力が存在していることのほうが、むしろ健全」（中野実「政界再編期の立法過程—変化と連続—」『レヴァイアサン』18号（1996年）79頁）。
- ④5 Wheare, op.cit., p.234