

大統領的首相と権力分立

イギリス政治における野党の役割

井 上 知 樹

The presidential Prime Minister and Separation of Powers:

The Opposition in British Politics

INOUE Tomoki

1. Microscope : 問題の所在
2. Telescope : イギリスにおける議論
3. Periscope : 若干の検討・小括
4. Kaleidoscope : 結びに代えて

1. Microscope : 問題の所在

かつてM.ウェーバーは、1919年の第一次世界大戦敗戦直後、学生向け講演の中で、「政治とは、…堅い板に力をこめてじわっじわっと穴をくり貫いていく作業である」と述べた。眼前の困難事に直面しても、断じて挫けることなく粘り強くアタックすることこそ、政治家の為すべきことである、と言うのである¹。つまり、政治というものは、完勝・完敗といった鉄板レースに臨むことではなく、辛勝・惜敗紙一重の、結末を予測し得ない不可能事・難敵を相手に回して挑み、敗北による希望の挫折にもめげない堅い意志を持って、初志貫徹という勝利を目指す、そのような営みのことである。このような政治を職業として担う政治家は、従って、政治の最終結果が容易に見通し得ないという緊張を強いられる中であって、それにも拘らず情熱の炎を燃やして取組む信条倫理²を持ちつつ、かと言って、情熱に自己陶醉することなく距離感を保って冷静に判断し、その判断の結果、予見し得る結末・帰結に対しては自己責任を負うという責任倫理をも併せ持つ、内的にも緊張感を強いられた中で生きることのできる人間のみがその職に相応しい、とウェーバーは断じている³。

このように、進んで汗を流そうとする人間が手に汗握る緊張の中で汗の結晶を求めて汗を

揉む場こそ、政治なのである。政治家に汗をかかさせる元となっているのは、己の眼前に己に対して反目・対峙する形で屹立・聳立する難事・難敵であり、それらを克服・打倒するに当たって要求される、信条倫理と責任倫理という自己の内面で矛盾・対立するエートスである。政治には、従って、相反・葛藤もなく汗もかかずに楽勝ということはありません。だとすれば、政治とは、融通無碍に終始一貫して粛々と自動的機械的に進行するものではなく、反目・対立・相反・抵抗・反対・矛盾・批判等の契機を内包した、緊張感ある営みと言えよう。

以上のようなウェーバーの示唆に従って、政治の特質を対抗関係・緊張関係を内含するものとして理解するならば、政治を観察するには対立関係に着目する必要があるだろうし、政治制度を構築するにはこうした関係性を装備して設計しなければならないであろう。

さて、20世紀初頭ドイツから21世紀初頭の日本へ、時計の針を進め場所を移動しよう。

1994年の所謂政治改革は、二大政党間における政党本位・政策本位の選挙を通じた民意の集約・反映によって、政権交代可能な緊張感ある政治を目指して、小選挙区に比重を置いた小選挙区比例代表並立制を導入した。そして、その延長線上に位置する1999年の所謂橋本行革では、一府十二省庁への再編という機構再編成と共に、内閣総理大臣の権限強化・内閣官房強化・大臣の機能強化のために補佐スタッフの増設・増加を図ることで、内閣機能と首相権限の強化による統治の官僚主導から政治主導への移行を実現しようとした⁴。こうした90年代の政治・行政改革による制度変革の上に一方の片足を置き、他方の片足を、独特な資質と性格特徴を活かして巧みに世論・メディアを誘導することで、増大する無党派層の高い支持率を確保・維持する、衆人環視の劇場政治に置いた、小泉元首相が登場する。その5年余りに亘る長期政権は、上述のような内閣主導・首相主導を可能にする制度と高い支持率を背景にした「大統領的首相」の強いリーダーシップにより、改革を阻む抵抗勢力である議会や与党に対して執行権優位を維持し続け、それがまた支持率を下支えすることで、大統領化した首相の指導力を強化するといった具合で、確保されたのであった。かかる手法を取る小泉元首相は、巷間、カリスマリーダーだとか強い首相、大統領的首相等と評され、その政権運営は強い政権とか政治主導、官邸主導等と指称されてきた⁵。

その後、こうした大統領的首相の強いリーダーシップによる改革断行を目指す劇場政治は、安倍前首相に相続され、小泉元首相同様、高い支持率の下で出帆した。しかし、安倍内閣の下で行われた2007年7月29日の参議院議員通常選挙は、野党が連立与党を上回る議席を獲得する結果となった。とりわけ、民主党は参議院における第一党の地位に昇叙した。この結果、民主党は、自公連立与党に対して次期衆議院議員総選挙で政権交代を迫るという意味において、自他共に認める「野党」として地位を獲得したと言えるであろう。

ところで、かかる現象をもたらした背景には、2005年8月8日の所謂小泉郵政解散に伴う9月11日の衆議院議員総選挙において、自公連立与党が衆議院の三分の二を超える議席を獲得するという圧勝をもたらした、負の側面があるものと考えられる。衆議院における三分の二超の議席は、単に、参議院の動向に影響されずに衆議院の意思を国会の意思とし得るとい

う憲法上の衆議院の優越による、政府与党にとって安定した国会運営が可能となることに留まらない、陰影を持っているということである。それが明瞭に浮き彫りにされたのが衆議院三分の二超の議席を引き継いだ安倍内閣であったことは、記憶に新しい且つ十指の指摘するところであろう。即ち、桃色や山吹色に目の眩んだ人間のみならず、絆創膏を貼った clown までもが政権の中枢に入り要職を占めるという、緊張感の欠如した政権であったというだけに留まらない。補正予算から始まり、19年度予算案、教育基本法改正法案、防衛省昇格法案、少年法改正法案、国民投票法案、社会保険庁解体・民営化法案、年金時効特例法案、民主党議員に対する懲罰議決、イラク復興支援特別措置法の延長、在日米軍再編法案、政治資金規正法案等など、二十回近くも強行採決を連発するという安倍内閣の政権運営の手法には、目に余るものがあつたことは言うまでもないであろう。これらの諸現象は、単に安倍晋三前首相個人の未熟さや経験不足を指弾すれば済むものではない。三分の二超の巨大な与党を背景とした強すぎる政府の、倨傲と弛緩という弊害・危険性なのである。

ここで開巻劈頭にウェーバーの講演を紹介した意味を、改めて想起する必要があるだろう。彼によれば、政治とは、己の行く手に立ちはだかる難問・難敵を前にしても諦念することなく初志の実現を目指して長途に行くような、対立・対峙の契機を内包した緊張感ある営為であり、その政治を職業とする政治家自身も、己の内面に信条倫理と責任倫理という矛盾・対立するエートスの緊張関係を抱えて、政治という長途を進むべき人間であつた。こうした政治・政治家についての理解からすれば、巨大与党とそれを背景とした強すぎる政府という政治の在り方は、対立・対抗の緊張感を欠く以上、信条倫理のみの突出した政策や強行採決となって現出し、閣僚の任免に纏わる責任倫理の欠如した迷走・不決断となって現象してくるに至るのは、必然と言えるだろう。従って、巨大与党・強すぎる政府という政治の在り方は、日本の民主政治にとって重要な問題を内包しているのである。

こうして、安倍内閣の政権発足当初のご祝儀を含む異例の高い支持率は、その後不手際・迷走・ゴリ押しの繰返しにより、急落・著減し、当然に批判は百出、非難は囂々ということになった。だが、それだけでは、弱小野党という問題、換言すれば、上述の対立・対抗の緊張感の欠如という問題は、見落とされ韜晦してしまう。こうした皮相的な批判・非難の根底にある思考は、「ただ良い政治が行われさえすれば」というものである⁶。政府を担当する与党に良い政治が行われるであろうと皆で期待し、期待がはずれば皆で叩く、というだけにすぎない。民主政治は、たとえそれが民意であるとしても、同一の意見のみで一色に染まって動く全体主義ではない。国民多数派を代表する与党・政府だけが政治を担うものではなく、国民少数派を代表する野党によっても担われなければならない。それが、選挙権や表現の自由から始まって選挙制度を経て議会のあり方に至るまで民主政治に関する全ての論点を支配する、指導原理である。従って、民主主義を考える上では、少数ながら民意を代表する野党の存在意義や位置づけ、その処遇のあり方等が、改めて検討課題として挙示されるべきである。そのように緊張関係を政治の中に仕込んでいくべきなのである。その意味では、過般の

参議院選挙の民意の結果は、「捻れ」という若干否定的な言葉で巷間形容されているが、政府与党と野党との間に緊張関係をもたらし、両陣営に対して各々その初志貫徹を目指して挫けることなく粘り強く「力をこめてじわっじわっと穴をくり貫いていく」ことを求めた、極めて「健全な」ものだと解釈し得るであろう。

ところが、憲法学における従前の専門的学問的な議論にあっては、総じて、「全体としての」選挙制度、「全体としての」政党、「全体としての」議会、「全体としての」内閣、「全体としての」統治機構等等、これらの立憲主義的或いは民主主義的な在り方が問われることが専ら主流であった⁷。とりわけ、90年代の政治・行政改革の前後からは、「全体としての」内閣概念の再検討、即ち、執政機能が強調されるに至る⁸。こうした学界の一般的傾向にあって、対抗関係の緊張感を孕む政治の、(国民少数派から見れば)もう一方の主役、(国民多数派から見れば)難敵である野党に光を当てている研究者は、ごく一部に過ぎない。かかるごく一部の研究者の研究成果によれば、野党の存在意義とは、次のように約言し得るであろう。即ち、議院内閣制を採用する議会制民主主義国家においては、政党国家化により議会与党と政府とは一体化するので、立憲君主制に由来する立法府と行政府との間の権力分立は止揚する。従って、今日においては、野党が議会制民主主義にとって本質的要素であり、政府と野党との間における権力分立という形で、民主的に抑制する強力な監視・批判・統制の中心を担い、国民に別の選択肢を提示する任務を負うことになる。ここから、議会制における少数党の地位や役割、多数決原理の在り方、当然に要求し得る少数派の権利等について、自ずから一定の公理・諸原則が認められるべきだが、日本においては、議事運営における寛容の欠如、多数決原理の民主的運用の訓練不足が指摘され、政権担当能力ある強力な反対党の不在が、わが国の議会制民主主義をかたわの状態にとどめていると評される。それ故に、この延長上に、一方で、議会内反対派による政府統制という図式を憲法論として論ずること、とりわけ、政府に対する議会的統制権の一つとしての国政調査権は、議会内少数者・議会内反対派・野党がその権能を充分に行使できるよう、その主導で調査を行い得るような解釈論が、憲法規範的に要請されるとする。他方で、与野党間で政権交代が起こる現実的可能性、即ち、実際に政権交代が起こったか否かよりも、与野党が政権交代の現実的可能性に絶えず晒されていることにより、与野党間に緊張関係を持たせ、与野党各々に有権者に対する政治責任を意識させる、そのような条件が追求されることになるのである⁹。

このように、議会制民主主義という統治機構論の中心的論点について「全体」を俯瞰する学界の傾向の中にあつて、野党を俎上に載せることは、時代の傾向を的確に捉え、これまで言い古されてきた統治の諸原理に対して、一方で変容を迫り、他方で新たな息吹を与え、以つて、これまで閑却されてきた野党の存在理由の再認識を求めるものである。従って、衆議院三分の二超の巨大与党とそれを支持基盤とする強い政府に対するに、野党が参議院の過半数を確保するという、所謂捻れ国会の現状にあって、日本の民主政治の問題を野党に焦点を当て拡大し顕微してみることは、単なる時事評論以上の学問的意義を有すると言えよう。

かくして、日本の政治状況及び学界の議論状況を、政治が内包する緊張関係の契機を顕微鏡として微視する時、そこに、巨大与党・強すぎた政府という形で現出した内閣機能の強化・首相の大統領化という時代の趨勢にあって、野党が弱小であることが逆に安倍政権を短命に終わらせたという皮肉な結末が観察されるとするならば、本稿においては、政治に対峙・屹立・聳立という緊張感を組込む上で必要不可欠の野党に照射し、その存在意義を考えてみたいと思う。まず以下では、議会制民主主義の母国として絶えず参照・引証されるイギリスに取例し、彼の国の議会制民主主義において野党がどのように認識されてきたか、いるかを、望遠してみよう。

2. Telescope :イギリスにおける議論

(1) 内閣統治・首相統治

W. バジョットは、『イギリス憲政論』の中で、「イギリス憲法に潜む機能の秘密は、行政権と立法権との密接な結合、そのほとんど完全な融合にあるということができる。…両者を結ぶきずなが内閣である。内閣という新しい言葉は、行政権を担当するため、立法機関によって選出された委員会という意味である。」と論評し、「内閣は、国家の立法部と行政部とを連結させる委員会であり、また、両者を結合させるハイフンであり、さらに両者を締め合わせるバックルである。」とジャーナリスト的に表現する¹⁰。しかし、同時に、「指導者選出という重大な、しかもいつも行わねばならない選挙には、ますます団結が必要になる。…政党は衆議院に固有のものであって、その背骨となり、生命の息吹となっているのである。…議院内で、どしどし仕事を進めるためには、安定した大量の固定票が必要である。…その人物の意に反する投票をすれば、ただちに解散によって全く投票できなくなるかもしれないという恐怖によって、維持されているのである。」従って、「議会政治において、強固な多数派を維持して行政を永続させる唯一の方法は、政党組織である。」とも説明している¹¹。だとすれば、バジョットによる政府・内閣の説明は、ラスキによって次のように修正される必要があるだろう。即ち、「内閣は、基本的には、衆議院で過半数を制することのできる一政党または連立諸政党の委員会である。…内閣の真の機能は、衆議院の過半数によって内閣を支持する一または二以上の政党にかわって国を統治することである。…内閣が議会の承認を確保できるのは、内閣が政党の委員会だという事実による」¹²。或いは、ジェニングスによって以下のよう
に斧鉞を加えねばならない。即ち、「イギリスの制度の下では、首相はほぼ常に下院議員であり、内閣を構成する多数派もそこから引き出されている。下院多数派を擁するから、政府は存在するのである」¹³。このように政府・内閣とは、下院多数派の執行委員会である¹⁴。

ところで、議会多数派の意思の実行委員会としての政府・内閣と言う場合、両者間の関係はどのようになっているのだろうか。イギリスをモデルとしている日本では、憲法41条によって、国会は国権の最高機関とされている。議会制の母国イギリスにあっても、下院が政府を

統制し政府が下院に責任を負う、と理解されてきた¹⁵。しかし、実際のところ、下院が政府に指令を与えるということを、それは意味しているのではなく、政府が下院を統制している、と言うのが正しい¹⁶。「活動の出発点に立ちその推進力を握っているのは、常に、政府であった」¹⁷。「内閣は政策を議会に提案し、意思決定を仰ぐ」が、その際、「内閣は自己の意思に沿うように衆議院を統制することによってその目的を遂行する」のである¹⁸。というのも、「政府への反対投票の唯一の方法は、野党に投票すること」だが、それについては与党の「議員は逡巡するだろう」からである。与党議員にとっては、自分たちが役職を得るのは与党の一体性に基づいているからであり、また、解散総選挙ともなれば、議員にとっては多大な負担ともなり、落選にもなりかねないからである¹⁹。更に、仮に政府が議会で敗北した場合、政府は議会の解散によって国民に訴えかけることができるので、選挙に勝った場合には、政府は自らの正統性を有権者の民意に依拠することができるという強みをも持っている²⁰。こうして、「選出された下院における多数派は、自らの主要な機能を、政府の政権を維持することだと見做すようになり、「現実には、演説や投票において政府を支持する機能を果たすのは、下院与党である。」ということになる²¹。もっと言えば、政府を支持し政府の法律を通過させることが、下院の仕事となったのである²²。従って、「下院の規律ある多数派の支持に依拠して、当該政党の議員から通常構成される内閣」は、「執行においても立法においても、政府の中心的な指導機関」であり、「議会を統制し且つ国家を統治するのである」²³。

このように、議会の執行委員会たる内閣は、実際には、議会多数派の委員会であり、しかも現実には、選出母体たる議会・与党に対して優位に立ち、主導権を握っているのである。以下では、更にその内実を見ていこう。

イギリス政治において、下院に対して主導権を握り統治を行う内閣にあって、首相の地位は、ジョン=モリーーの「内閣というアーチの要石」という表現を引用しつつ、常に強力な権力を有し非常時には独裁者のそれにも劣らない、とエーメリは述べ、アメリカの大統領以上の強大な権力を享受しているとさえ比喻される²⁴。イギリスの首相が所謂強い首相である要因として、多分に首相個人の個性にも依るが、主に2つの理由が考えられる。一つ目は、首相は内閣の首長として閣僚の任免権を有し、政策の総合調整を行う、ということである²⁵。二つ目には、彼が与党党首だからである。これは最初の制度的な権力より大きな意味を持つ。与党党首ということは、総選挙に際して、彼の個性や威信・政策が有権者の政府に対する支持や世論のムードにかかってくるからである。総選挙がそのような動向を示すからこそ、首相選挙として機能することになる。それ故に、首相は、与党党首として、自党の候補者と政策・マニフェストに対する支持を訴えて全国遊説し、メディアにも露出することになる。更に、与党党首が首相である以上、議会指導者としても立ち現れてくる。施政方針を説明し質問に応答しつつ、多数派を維持し、少数派とも調整し円滑な関係を維持するのである²⁶。こうして、首相は、閣内・院内・党内で、閣僚・議員・党員に対する支配権を強化することになる²⁷。

このような内閣統治における首相政治は、かつて *inter stellas luna minores*（群生の中の小さな月）とも比喩された *primus inter pares*（同輩中の首席）から、*a sun around which planets revolve*（惑星がその周囲を公転する太陽）へと、首相の地位が昇叙したことを意味している²⁸。

更に、20世紀末から21世紀にかけてのイギリス政治は、首相政治から大統領化へと進捗してきた、という指摘が為されている²⁹。即ち、既述のようにイギリスの議院内閣制が立法府と行政府との、権力分立ではなく、権力融合及び執行権とその責任が与党党首としての首相に個人化したことに加えて、それらの蓄積によって、指導者として権力が人格化してきたのである³⁰。イギリスの首相は、執行権のみならず、執行権行使に際して議会多数派を従えることで立法権までも有する、政治指導者へと登高するまでに至ったのである³¹。それ故に、現在では首相個人が立法府と行政府とを繋ぐハイフンであり、両者を締め合わせるバックルであると、バジヨットの比喩は更新されることになった³²。大統領化した首相は、更に、ホワイトホール=センターと呼ばれるダウニング街と内閣府を含む執政中枢を具備するに至り、首相裁量下の権力源泉・制度的基盤が強化され、強い首相となっている³³。

かくして、議会主義の母国イギリスでは、我々が伝統的な統治理論として理解してきたことから離反し、権力融合・権力源泉の集中の結果、内閣統治・大統領的首相の統治にまで至っている³⁴。日本においても行政改革がそのような志向性を持つものであることは既に指摘した通りである。かかる現象について、R.ミヘルスが剔抉した民主主義的組織・集団の寡頭制の歴史的必然性という鉄則³⁵を指摘するだけでは、緊張関係を抱懐する政治という営為を理解したことにはならない。ミヘルスも指摘する通り、「寡頭制の生起が歴史的に必然的だということは、民主主義者が寡頭制と闘わなくてもいいということでは決してない」のである³⁶。

それでは、イギリスでは、どのような形で伝統的に政治に緊張関係・対抗関係を内包させてきたのであろうか。内閣統治・首相統治に対して、対抗的抑制原理を具備してきたのであろうか³⁷。そこまで望遠してみても初めて、イギリスの民主主義の秘奥を垣間見ることができよう。

(2) 大文字を冠した野党 (Opposition)

イギリスにおいても、組織化された一般的な反対派は、19世紀初頭までは、不道徳的で非愛国的な徒党だと見做されてきた。しかし、「野党」という表現は、1826年の大臣給与の増額を巡るトーリー党のキャニング首相と野党ホイッグ党のティアニーとの論争の中で、政府がこの提案を放棄した時に、ティアニーが「陛下の政府はかかる行為によって陛下の野党の賞賛を正当にも勝ち得たのであります」と述べて以後、使われ始めた³⁸。

「野党」という存在が認知されたとしても、しかし、政府は議会多数派・与党が支えているので、与党の分裂に依る以外は、政府が議会で敗北することはあり得ない³⁹。逆に言えば、政

府与党に対して野党は議会少数派である以上、その定義上、野党は必ず敗北する運命にある⁴⁰。議会少数派である野党はそもそも不利な地位に置かれているからである⁴¹。だとするならば、一体全体、野党の存在理由とは何なのであろうか。この問に対する回答は一見自明ではあるが、日本における学界の議論状況を見れば看過されやすい問題であるだけに、イギリスにおける議論を此岸から望遠して覗いてみることは、日本での議論に裨益するところ大であろう。

本章で縷言してきたように、政府は、議会与党の委員会であり、その支持を背景に内閣統治・首相統治を実現してきた。こうした寡頭制化傾向に対して、緊張感ある政治の回復のためには、対抗的抑制原理の装備が必要であった。しかし、伝統的権力分立原理は、既述のように政府が議会与党の委員会であることから、最早妥当し得ない。従って、次のような指摘は十二分に脳裏と胸裏に留置しておく必要がある。即ち、「イギリス政治における境界線は、議会とホワイトホールとの間に走っているのではない。それは下院内部にあり、野党から下院と内閣双方を統制する与党を隔てているのである」⁴²。従って、「演説や投票に際して政府を支持する機能を果たしているのは、下院多数派である。議会や下院がそのように行動することを語る場合には、それが意味しているのは、しばしば下院の一部分でしかない、という事実をこのことは強調しているのである。」「議会機能について行政に対する統制や調査と考える場合に、我々は、制度としての議会とその内部の諸勢力とを峻別しなければならないのである」⁴³。なぜならば、「議会裁決の圧倒的多くには100%の首尾一貫性があり、全保守党議員は塊りで投票し、全労働党議員は団結して投票する」からである⁴⁴。

このように、「全体としての」議会の実態が与野党間の団体戦、それも政府与党の勝利が確実な鉄板レースだとしたら、野党の存在理由は奈辺に見出されるべきか。ジェニングスはイギリスの民主主義にとって野党は不可欠であるとするが⁴⁵、我々はその必要性を如何に解すべきであろうか。

ティアニーによる野党の初期の意義は、反対すること、即ち、何も提案せず全てに反対して政府と覆すことだとされていた。しかし、現在の野党の役割は、反対し対案を提起することだとされる。それによって、有権者は、政府案と野党案とを比較し選択することができるのである⁴⁶。つまり、上記のように議会政治が政府与党と野党との間の団体戦であることから、一方で与党支持を背景に政府は統治を担当し、他方で従来議会機能とされてきた行政統制を野党が担当する、という役割分担が生ずることになる⁴⁷。従来議会の行政統制の機能が野党に移行したということは、政府統制という役割は「野党によって統率された」議会の役割ということである⁴⁸。野党による政府統制とは、具体的には、政府に反対すること、即ち、政府や個々の大臣の不正や失政を監視し、質問を浴びせることである。これは、政府の統治という公的義務と殆ど同様に、野党の公的義務であり⁴⁹、それによって、野党は世論に訴えるのである。そして、そのためには、議会の中に議論の場が野党には与えられるべきであり、そこには情報がもたらされねばならない⁵⁰。

このように野党が世論に訴える目的は何か。次期総選挙での多数獲得を目指して、野党は、

政府批判と政府に対する代替政府であることを訴えかけるのである⁵¹。従って、議会の会期は、野党にとっては、次期総選挙までの選挙運動期間という意味を持っている⁵²。議会の中で野党が魅力ある代替政府であるように見え、そのように装うことができない限り、たとえ政府が国政運営を誤ったとしても、野党には政権奪取の見込みはないと言える⁵³。こうして、総選挙は、議会内での政府与党対野党という団体戦のもう一つの主戦場として、相互に相手を批判し自己を正当化するという武器によって、政府と野党との間で戦われ⁵⁴、政権・首相選挙としての意味を持つのである⁵⁵。野党は、政府に反対し政府を批判することを通じて、政府に批判的な民意を糾合しつつ、政府に対してその政策を説明させ時には修正させ、且つ、有権者の前に代替的政府として立ち現れてくるのである⁵⁶。

このように述べてくると、如何にも相互に互角の公正な競争が行われているかのような印象を受けるが、既に述べたように、議会多数派に支持された政府は強い主導力を一層増しつつあり、逆に、野党はそもそも議会で敗北することを宿命付けられているのであるから、加えて、次期総選挙で野党が与党と成り得る可能性がないならば、政府与党は何ものにも妨げられることなくその欲するところを為し得る。いわば独裁が可能となる⁵⁷。では、イギリスにおいて政府が独裁となり得ることを妨げる要因は何なのであろうか。

野党が存在するということそれ自体が、強い政府が独裁に変身してしまわない要因である。即ち、イギリス憲法自体が大勢順応を期待せず、野党の存在を要請しているのである。野党が存在するか否か、存在するとしたらどこに野党が存在するかは、政治的自由の度合いを測定する尺度である⁵⁸。また、民主主義は多数派のみならず少数派をも要求するのであり、野党が存在しなければ民主主義も存在しない、とも言えよう⁵⁹。野党が存在し、質問や批判を通じて内閣を常に油断のない状態に保たせること、野党案に対して政府案の長所を戦わせねばならないと政府に想起させること、かかる役割を野党が果たすことが独裁の出現を抑制しているわけだが⁶⁰、強い政府は、たとえ独裁へと至らなくても、依然として少数は野党を抑圧しうる権力を有していることには変わりない。そこで、政府は、その強大な権力によって野党の言論を圧殺しうるけれどもそれをせず、野党の権利と義務を尊重するのである⁶¹。議会多数派に支持された政府が統治をし、野党に先導される議会が行政統制を行うということは、裏かを返せば、野党は政府の統治を妨害せず、政府は野党を抑圧しないということ、即ち、相互寛容・相互自制を意味しているのである⁶²。

このように、野党が存在するということそのこと自体によって、強い政府という時代の流れの中で政府が独裁へと転化しないことが保証されており、そのために、政府与党と野党との間に、イギリスでは、均衡を図るよう相互に自己抑制が働いている。ということは、イギリスにおいて、その政治的健全さを担保するものは、「政権をすぐにでも引継ぐことができる状態で待機している、信頼に値する代替政府の存在がいつでも見られる」ということである⁶³。常に敗北する運命にあるにも拘らず、自由と民主主義にとって、野党という対抗勢力の存在による緊張感ある政治が、求められるのである。その緊張関係を内包する政治は、更

に言えば、その関係のバランス・割合・比率を如何ようにでも調整し得るという意味で、政権交代の可能性をも含んでいるものなのである。即ち、「人々は、自分たちの政府を変える機会、違った政策を選択する機会を、次期総選挙で持って」おり、それは、「政策の新しい方向性を導入し、その目的を実現するにこれまでと違った手段を取入れることであり、そうして、それを実行するに当たり、今までとは違ったチームであろう」ということである⁶⁴。

以上から鑑みるに、執行権強化の時代にあっては勿論のこと民主主義にとって、野党が弱いということが如何に奇矯で偏奇なことかが分かるであろう。それ故に、議会改革の問題という形式で、クリックは、「政府が自由であるべきならば、また、長期的に見て政府が能率的で効率的であるべきならば、強い政府には強い野党が必要である。」「強い政府と強い野党との間には、両立の困難さはない。変化する諸状況が双方を必要としているのである。」従って、「強い政府は強い批判を必要としている」から、「野党の能力はあらゆる強化が必要とされるだろう」と論じている⁶⁵。というのも、長期政権や強い政府の下では、野党の強化がなければ野党それ自体が急速に衰退し⁶⁶、延いては、政府自体の強さも衰微してゆくからである。

さて、上述のように、これまで強い政府に対して野党を称揚し判官贔屓するかのよう論じ方をしてきたと誤解される向きもあるかもしれないが、しかし、野党たる地位には、それなりの資質も要求される。

これまでに叙説してきたように、野党の議会での役割は、政府に対する批判を通じた次期総選挙で多数獲得のための選挙運動であった。しかし、野党はここで逆説・自家撞着に陥る。即ち、「野党は常に批判しなければならない。しかし、批判的であればあるほど、責任ある態度ではなくなっていくように見える」からである⁶⁷。「現政権の信頼感を低減させることで次の議会で政権を務めることだけでは、充分とは言えない。現時点でも責任感のあるように振舞うことによって、信頼し得る代替政府であることを、有権者に説得するべく働かねばならない」のである⁶⁸。批判的であり且つ責任感があるという必要性を野党が両立させることは、特に困難である⁶⁹。何故なら、野党が政府批判・対案提示だけを追求すると、現実の現状に対する「無責任」のレッテルを貼られ、野党にとってはダメージであるが、だからと言って責任野党に囚われすぎると、政府と相違があるようには見えず、次期総選挙に際して有権者の選択の余地がなくなってしまうからである⁷⁰。こうして、野党は野党であることに苦悩することになる⁷¹。従って、野党には批判と責任とのバランスが求められるのであるが、この野党時代を経験することによって、新たな視点から政策の再検討を通じて、野党としての力を再結集・回復し、政権交代への影響力を感じさせることができるのである⁷²。「野党は、（総選挙において）政府を審判に付す一方で、同時に自らも審判に付されている、ということを忘れてはならないのである」⁷³。

以上のように、イギリスにおいては、「全体としての」議会、「全体としての」内閣、「全体としての」統治機構に関する議論だけでなく、イギリス政治史におけるそれらの変容から、自由と民主主義にとって野党の存在意義が認識されるに至っているのである。この点は、「全

体としての」国会の最高機関性を追求する日本の憲法学界の議論傾向とは、対照的である。

3. Periscope : 若干の検討・小括

「もともと、およそ議院内閣制が実効的に作動してゆけばゆくほど、— 具体的には、内閣が確固とした議会多数派を基礎として効率的な統治をおこなえばおこなうほど—、『狭義』の責任（内閣の在職要件としての議会信任：筆者挿入）が現実には機能することはなくなる」⁷⁴。こうした議院内閣制の実効化による機能不全というパラドクスを促進したのが、政党政治であった⁷⁵。議会は、純粹代表的な個人主義的議員ではなく、与野党間の団体戦に変質するのであり、「例外的に、議会多数派が分裂し、少なくとも亀裂を生じたとき」⁷⁶以外は、野党必敗となるからである。そこに加えて、内閣強化・首相の大統領化という現代的傾向が付加すれば、議会制の形骸化に一層の拍車がかかり、政治が何の抵抗もなく自動化するのは道理であろう。

イギリスでは、この点、夙に19世紀から批判的野党という役割が認識されており、政権交代を繰り返す中で、単に政府権力だけでなく野党の研究にも力が割かれてきたのは、上で見てきた通りである。この、政府与党というアクセルに対して野党の存在がブレーキを果たすという、緊張関係の組込まれたイギリス政治は、周知の通り、「振子の振動」と称される政権交代のある二大政党制とかウェストミンスター・モデルと指称・呼称されてきたのであった。此の国から彼の国を望遠する時、政権交代とか二大政党という現象面に目を奪われがちだが、それを更に微視すれば、民主主義は、多数派だけで支えられているのではなく、少数派にも依拠しているものであり⁷⁷、従って、「自由で民主的な政府の唯一の基準を尋ねられれば、それは野党の地位にかかっている」のである⁷⁸。余りの長期政権、換言すれば振子が止まってしまうことは、手に負えないほど強すぎる政府になってしまい⁷⁹、それに対する弱小野党は「議会制にとってまさしく致命傷」となるのである⁸⁰。

以上の叙論から明らかなように、「全体としての」議会制、「全体としての」行政府を論ずるだけでは、そうした議論が懸念している行政権の肥大化・議会制の形骸化に歯止めがかかるとは思われない。権力の分立、抑制と均衡という対抗関係は政治実践の内部へと移行したのであり、そこで緊張関係を生ぜしめるような制度論的、解釈論的乃至は実践的工夫が必要であろう。イギリス政治から示唆されることは、その担い手は野党であるということである。

4. Kaleidoscope : 結びに代えて

強い政府が志向される現代にあっては、それを可能とする制度改革が議論されがちだが、政治が朝飯前の楽勝な行為ではなく、忍耐力と粘り強さが必要な作業だとするならば、強い政府に対する対抗勢力の形成も必要である。しかし、強い政府の眼前に屹立・聳立する形で

反目・対峙する対抗勢力は、伝統的な権力分立論に基づく議会ではなく、議会内の野党、野党に先導される議会であった。それ故に、強い政府に対しては強い野党が必要とされるのであり、弱小野党では議会制それ自体が形骸化してしまうことになる。こうして、民主主義は多数派のみならず少数派をも必要としているという意味で、野党に着目する必要性があると言える。

ところで、単なる時事評論のみならず、憲法学としての野党論として学問的意義をも有していると言うのは、以下のような解釈論の地平を切開くことになると思われるからである。大局的には、議院内閣制の本質論がある。即ち、伝統的な二元主義的議院内閣制の君主と議会との権力分立的均衡本質から、君主権力が名目化した一元主義的議院内閣制における議会信任に依拠する内閣という民主的責任本質へという、一方通行の移行で理解されてきた分野である。しかし、イギリス政治における野党の存在感は、単なる推移として把握されるべきではなく、国民多数派・与党・強い政府という民主的責任本質的系統と、政府与党対野党という政権交代までもを包含する権力分立的均衡本質的系統との、二元論として把握されるべきであることを示唆していると言えよう⁸¹。それによって、政治が対抗関係を内包した緊張感あるものとなるのである。仮にこのように解釈し得るとすれば、局所的には、「議院」の権限である国政調査権の法的性質論の領域がある。伝統的憲法学は独立権能説に対して補助的権能説を主張してきたが、下院の構造が与野党間の団体戦であれば、国政調査権は、イギリスや日本のように出番の機会が少なくなるのは必然であろう⁸²。そこで、「議院」の権限を、野党に先導された「議院」として、「野党」の権限として読替える等の解釈が求められるのである⁸³。

かく論じてくると、イギリス政治を模倣して野党の地位を強化して政治の中に位置付けようという、万華鏡を通して見た美しい模様のように楽観的な見解だとの批判もあり得よう。実際、本稿執筆中に、小沢民主党党首は、福田内閣に対する政府批判ばかりに執着することで国会審議が進捗しない政治状況について、責任野党たらんとして大連立構想を打出したが、党内でそれが否定されたために党首辞任を表明したものの、その舌の根も乾かぬうちに党首辞任を撤回するという、迷走ぶり、ドタバタ劇を示した。民主党は、参議院通常選挙の勝利によって、バットの指摘する野党のジレンマに陥ってしまったのである。野党も政治の担い手である以上、強い政府という眼前の難敵と対峙しながら、野党のジレンマという信条倫理と責任倫理との内面的矛盾をも抱えるという、前門の虎、後門の狼、頭上の鷹、足下の蛇に四囲された手に汗握る緊張感の中で、決して挫折しない粘り強さをもって政権交代を実現することが、野党自体に求められているのである。国民はそれを見ている。

イギリスでは、革命後300年かけて憲法慣習として本稿で見てきたような野党の地位を確立してきたのに対して、日本では、(八月)革命後まだ60年余りしか経過していない⁸⁴。確かに安易な楽観視はできない。民主政治の道は続く。どこまでも。

注

- ¹ M. ウェーバー (脇圭平 訳)『職業としての政治』岩波文庫, 1987年, 105頁以下。
- ² 脇圭の上掲書では「心情倫理」とされるが, 政治家としての信念・確信を持って事に臨むという趣旨であるから, 本稿では森嶋の用法に従う。森嶋通夫『政治家の条件』岩波新書, 1992年, 124頁以下。
- ³ ウェーバー前掲, 76～103頁。
- ⁴ 只野雅人「統治機構の改革と選挙法制 —『政治改革』以降」憲法問題 [14] 2003年, 吉田栄司「内閣・国会の制度改革と日本国憲法」憲法問題 [12] 2001年。
- ⁵ 北岡伸一「『デマゴグ』総理は真のリーダーになりうるか」中央公論2001年10月号, 飯尾潤・曾根泰教・21世紀臨調「小泉内閣に起死回生策はあるか 提言『強い政権』づくりのための15か条」中央公論2002年8月号, 待鳥聡史「『強い首相』は日常となる」中央公論2006年10月号。以上が首相の指導力を如何に高めるかという観点から論じられているのに対して, 高見勝利「憲法から見た小泉流『官邸主導』政治」世界2006年6月号は, 批判的に見ている。また, ブレアと小泉とを比較して, 小泉になお不足するところを指摘するものとして, 渡辺寛「英国ブレア改革はこうやって実現された」中央公論2002年5月号, 細谷雄一「小泉純一郎とトニー・ブレア」中央公論2006年7月号。更に, 小泉モデルの観点から後継の安倍内閣を検討するものとして, 野中尚人「安倍政権の執政中枢は, なぜ機能しないのか」論座2007年6月号, 高安健将「安倍政権は『官邸主導』か?」世界2007年7月号。
- ⁶ 宮沢俊義「議会制の凋落」『憲法と政治制度』岩波書店, 昭和四十三年, 17頁。
- ⁷ 例えば, 「公法研究」(日本公法学会)については, 36号(1974年), 39号(1977年), 42号(1980年), 47号(1985年), 49号(1987年), 57号(1995年), 59号(1997年), 62号(2000年), 67号(2005年)を参照されたい。また, 「憲法問題」(全国憲法研究会)については, 3号(1992年), 6号(1995年), 12号(2001年), 13号(2002年), 14号(2003年), 15号(2004年), 17号(2006年)を参看されたい。
- ⁸ 宮井清暢「『行政権』と『執行権』のあいだ (1)・(2・完)」法学研究, 第34巻3・4号, 第35巻1・2号, 石川健治「議会制の背後仮説」法学教室1996年6月号, No.225, 同「執政・市民・自治」法律時報69巻6号, 佐藤幸治「日本国憲法と行政権」『京都大学法学部創立百周年記念論文集 第二巻』有斐閣, 平成11年, 高橋和之「国民内閣制の理念と運用」有斐閣1994年, 同「『国民内閣制』再論 上・下」ジュリスト1998年6月15日号 (No.1136), 7月1日号 (No.1137), 高橋和之×佐藤幸治「〔対談〕統治構造の变革」ジュリスト1998年5月1-15日号 (No.1133)。
- ⁹ 鈴木重武「議会制民主主義と野党の地位」『公法の理論 (下のI)』有斐閣, 昭和52年, 深瀬忠一「議会制民主主義の展開」『岩浪講座 現代法3』岩波書店, 1965年, 阿部照哉「権力分立の論理と状況」『法学文献選集4 法と国家 — 権力 —』学陽書房, 昭和47年, 鈴木安蔵「現代議会と少数党」評論社, 昭和38年, 吉田栄司「議会内反対派による政府統制 (一)～(三・完)」自治研究, 第60巻第9号～第11号, 孝忠延夫「議会制民主主義と国政調査権」法学論集, 創立百周年記念特号, 樋口陽一『比較のなかの日本国憲法』岩波新書, 1989年。
- ¹⁰ W. バジヨット (小松春雄 訳)『イギリス憲政論』中央公論社, 昭和45年, 73頁, 75頁。同様に, ファイナーは, 「議会との独特な関係を欠けば, 内閣は断頭された鶏の頭と同じ生命しか持ち得ず, また, 内閣を持たない議会も, 断頭された鶏の体とほぼ同様に, 方向感覚を失う。」と喩えている。H. Finer, *Governments of Greater European Powers*, Henry Holt & Co., 1956, p.136; do., *The Major Governments of Modern Europe*, Row, Peterson & Co., 1960, p.133.
- ¹¹ バジヨット前掲, 179頁以下, 251頁。
- ¹² H. J. ラスキ (前田英昭 訳)『イギリスの議会政治』日本評論社, 1993年, 201頁。
- ¹³ I. Jennings, *The British Constitution*, 5th ed., Cambridge, 1971, p.80.
- ¹⁴ R. Rose, *Politics in England*, 5th ed., Macmillan, 1989, p.112 et seq.
- ¹⁵ Jennings, op. cit.
- ¹⁶ Ibid.
- ¹⁷ L. S. Amery, *Thoughts on the Constitution*, 2nd ed., Oxford UP, 1953, p.15.
- ¹⁸ ラスキ前掲, 201頁。
- ¹⁹ Jennings, op. cit., p.66 and p.82; do., *Cabinet Government*, 3rd ed., Cambridge, 1959, p.474.
- ²⁰ Jennings, ibid., 1959 p.492.
- ²¹ C. Turpin, *British Government and the Constitution*, 2nd ed., Weidenfeld & Nicolson, 1990, p.424 and

p.444.

- 22 J. P. Mackintosh, *The British Cabinet*, Stevens & Sons Ltd., 1962, p.162 and p.179: Conversely, see Jennings, *op. cit.*, 1971, p.192.
- 23 Amery, *op. cit.*, p.70 et seq.
- 24 Amery, *op. cit.*, p.25 and p.73.
- 25 Jennings, *op. cit.*, 1959, p.177: Amery, *op. cit.*, pp.22-25: Mackintosh, *op. cit.*, p.387.
- 26 Jennings, *ibid.*, p.173-175 and pp.200-202: Finer, *op. cit.*, 1956, p.144 et seq., and *do.*, *op. cit.*, 1960, p.139 et seq.
- 27 Jennings, *ibid.*, p.203: And also Mackintosh, *op. cit.*, p.384.
- 28 Jennings, *ibid.*, p.200.
- 29 Richard Heffernan and Paul Webb, *The British Prime Minister: Much More Than 'First Among Equals'*, in Thomas Poguntke and Paul Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics*, Oxford UP, 2005, pp.26-62.
- 30 *Ibid.*, p.26 et seq.
- 31 *Ibid.*, p.28.
- 32 *Ibid.*, p.30.
- 33 *Ibid.*, pp.29-38.
- 34 B. Crick, *The Reform of Parliament*, Weidenfeld & Nicolson, 1964, p.3. He sums up this as the 'Constitutional Dictatorship' 'which operates in the open light of public opinion, and with the need to carry that opinion with it'. See *ibid.*, p.17 et seq.
- 35 R. ミヘルス (森博・樋口晟子 訳)『現代民主主義における政党の社会学』木鐸社, 1990年。
- 36 ミヘルス前掲, 451頁。
- 37 A. Schlesinger Jr., *On Heroic Leadership*, Encounter, Vol. XV, No. 80, Dec., 1960. He says that although democratic theory has resisted emphasis on the heroic leadership on ideological, moral, emotional and practical grounds, at the same time, practice democracy accepted, requires, demanded and produced it. Thus he raises questions: How far necessary?, How far legitimate? and how distinguish heroic leadership which supports democracy from that which threatens democracy? See *ibid.* p.3 et seq.
- 38 Finer, *op. cit.*, 1956, p.159 and *do.*, *op. cit.*, 1960, p.149.
- 39 Jennings, *op. cit.*, 1959, p.480: Heffernan and Webb, *op. cit.*, p.44: A. Potter, *Great Britain: Opposition with a Capital "O"*, in R. A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale UP, 1966, p.13: H. J. Hanham, *Opposition techniques in British politics (1867-1914)*, in *Government and Opposition*, Vol. 2, No. 1, Oct. 1966-Jan. 1967, p.42.
- 40 Jennings, *ibid.*, p.15 et seq.: Rose, *op. cit.*, p.114 and 122 et seq.: R. Butt, *The Power of Parliament*, Constable & Co. Ltd., 1967, p.293 et seq.
- 41 Turpin, *op. cit.*, p.450 et seq: Butt, *ibid.*, p.295.
- 42 Rose, *op. cit.*, p.113.
- 43 Turpin, *op. cit.*, p.444.
- 44 Rose, *op. cit.*, p.122.
- 45 Jennings, *op. cit.*, 1959, p.15 et seq.: *do.*, 1971, p.87.
- 46 Finer, *op. cit.*, 1956, p.160 and *do.*, *op. cit.*, 1960, p.149 et seq.: Turpin, *op. cit.*, p.452.
- 47 Mackintosh, *op. cit.*, p.195 and p.478: Jennings, *op. cit.*, 1959, p.472 and p.499: *do.*, 1971, p.86 and p.93: Turpin, *ibid.*, 445.
- 48 Finer, *op. cit.*, 1956, p.161 and *do.*, *op. cit.*, 1960, p.150: Amery, *op. cit.*, p.31.
- 49 Jennings, *op. cit.*, 1959, p.499.
- 50 Jennings, *ibid.*, 1959, p.489 et seq.
- 51 Jennings, *ibid.*, 1959, p.16: Mackintosh, *op. cit.*, p.197.
- 52 Crick, *op. cit.*, p.26 and p.193.
- 53 Butt, *op. cit.*, p.299.
- 54 Jennings, *op. cit.*, 1959, p.493.

- ⁵⁵ Rose, op. cit., p.110; Amery, op. cit., p.31.
- ⁵⁶ Turpin, op. cit., 452. That is why, the Opposition is called Her Majesty's Opposition in contrast to Her Majesty's Government, and forms the Shadow Cabinet against the Cabinet. See Jennings, op. cit., 1971, p.87.
- ⁵⁷ Mackintosh, op. cit., p.489.
- ⁵⁸ Jennings, op. cit., 1971, pp.86-88.
- ⁵⁹ Jennings, op. cit., 1959, p.15 et seq.
- ⁶⁰ A. Mathiot. The British Political System, The Hogarth Press, 1958, p.129.
- ⁶¹ Jennings, op. cit., 1971, p.91; Mathiot, ibid., p.15.
- ⁶² Jennings, ibid., 1971, p.93; do., 1959, p.16 and 500; Mathiot, ibid.
- ⁶³ Butt, op. cit., p.295.
- ⁶⁴ Mathiot, op. cit., p.132.
- ⁶⁵ Crick, op. cit., p.2 et seq., p.194 and p.202; Turpin, op. cit., p.451; Finer, op. cit., p.149.
- ⁶⁶ Crick, ibid., p.9.
- ⁶⁷ Butt, op. cit., p.295.
- ⁶⁸ Ibid. And see Potter, op. cit., p.16. It is, therefore, required that there is a kind of constitutional consensus between Government and Opposition.
- ⁶⁹ Butt, ibid., p.296.
- ⁷⁰ Ibid., p.297.
- ⁷¹ Ibid., p.296.
- ⁷² Mathiot, op. cit., p.131.
- ⁷³ Finer, op. cit., 1956, p.160 and do., op. cit., 1960, p.150; Jennings, op. cit., 1959, p.19.
- ⁷⁴ 樋口陽一「責任・均衡・二大政党制・多数派デモクラシー」ジュリスト1987年5月3日号（No.884）126頁。
- ⁷⁵ Rose, op. cit., p.109.
- ⁷⁶ 樋口, 前掲論文, 126頁。
- ⁷⁷ Jennings, op. cit., 1959, p.15; Turpin, op. cit., 445.
- ⁷⁸ Mathiot, op. cit., p.14.
- ⁷⁹ Ibid., p.131; Mackintosh, op. cit., p.197. Although Denver analyzed that the pendulum has stopped since the catastrophe of Labor Party at the 1983 general election, its landslide victory at the 1997 showed that the pendulum started to swing again. See D. Denver, Great Britain: From 'Opposition with a Capital "O"' to Fragmented Opposition, in E. Kolinsky (ed.) , Opposition in Western Europe, St. Martin's Press, 1987, pp.78-115.
- ⁸⁰ ラスキ前掲, 144頁以下。
- ⁸¹ 戸波江二「戦後憲法学における立憲主義」憲法問題 [14] 2003年, 85頁では, これまでの憲法学における権力の外在的抑制としての立憲主義理解に対して, 権力の内在的抑制という視座の必要性を説いている。
- ⁸² 孝忠延夫「アメリカ合衆国連邦議会調査権の性格についての一考察」法学ジャーナル第29号, 同「議会の調査権について」法学論集, 第33巻第3・4・5合併号。
- ⁸³ 吉田栄司「議会制民主主義論」法律時報58巻6号, 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1993年。
- ⁸⁴ かかる歴史観については, 拙稿「藤四郎たちの夜郎自大な三百代言」専修大学社会科学研究所月報, No.510。

(いのうえ ともき 本学非常勤講師・憲法学)