# 日本の国会（ダイエット）とイギリスの議会（パーラメント）

前　田　英　昭

はじめに
一　議会の名称
　1　イギリス
　2　日本
二　イギリス議会の起源
三　議長の中立性
四　議院特権
　1　言論の自由
　2　不逮捕特権
　3　会議・会議録の公開
　4　議員の贈収賄禁止等
五　ディベート
　1　ルール
　2　議場の型
六　政党政治
　1　二大政党
　2　政党選挙
　3　マニフェスト
　4　マニフェスト論争
　5　マニフェストを支える基盤
　6　連立内閣とマニフェスト
　7　国会における政策論争
　8　日本政治家の「公約」観

## はじめに

今年3月、私は、駒澤大学を定年退職するに当たって、本学法学部政治学研究会で、The Diet and the Parliament「日本の国会とイギリスの議会」というテーマの研究発表をさせてもらった。退職の節目に、何かこれまでの研究の締めくくりのようなお話ができればと思ったが、思い通りにはいかないものである。出席者と忌憚なく話し合えたことは、楽しくもあり、有意義であった。今、改めて振り返ってみると、研究というのは成果は必ず何がしかあるものだが、裏返すと、未完成または失敗の連続のよう

な気がする。

私の研究はイギリスを対象にしたものが多かったが、初めからイギリスの専門家を志したわけではない。国会に勤務していれば、国会のことに関心を持ち、疑問があればいろいろ国会のことを考え、外国の議会も同じなのかという素朴な気持ちで、外国に目が向くのは、ごく自然のことであった。日本の国会を知るために、比較の対象として、まずイギリス議会を選んだ。イギリスは、英語と同じように、入りやすく、奥が深く、「特殊だ」というのが、今の私のイギリス観である。

さて、そのときの発表をまとめようとしたが、原稿なしで話したことは、そのままでは「駒澤法学」になじまないように思われたので、急遽、同テーマでまとめた原稿を掲載させてもらことにした。それが本稿である。

## 一　議会の名称

### 1　イギリス

Parliament（パーラメント）はフランス語の parler（話す、談ずる）を名詞化した言葉である。ノルマン・コンケスト（1066 年）のころヨーロッパ大陸からフランス語が入ってきた。それはノルマン・フレンチと言われるもので、国王、裁判所及び法曹用語に使われた。マグナカルタ（1215 年）は国王が土地持ちの実力者である貴族らとが話し合って結んだ約束であるが、その話し合いの場が、パルレを名詞化してパーラメントとなった。パーラメントそれ自体、決して「議会」という国家機関をあらわす言葉ではなかった。英語流に発音すればパーリアメントになるが、フランス語からきていたから、英語の「i」が無声音となる。この点は、高柳賢三著「英米法源理論」の「法律語としてのフランス語」の項とか、占部百太郎「英国憲政史」その他に書かれている。女王が法律を裁可されるお言葉は今でもノルマン・フレンチである。

このパーラメント、議会という言葉の語源に見られるように、議会がパ

ルレ（話する）という実態、中身、機能というところに着目して１つの国家機関をあらわす名称が生まれた。それはパルレすることが議会の基本であることを意味する。それならば、議論することを忘れた議会は議会の名に値しないということになろう。私はそこにこだわりを持つのである。第二次大戦中の日本の帝国議会は、自由な言論がなく、死に体であった。

こういうふうに実態とか機能から生まれた政治用語はほかにもある。Cabinet は、小さな秘密の小箱。小役人が数人集まって秘密裏にこそこそ話し合って何かやっている。秘密の小箱みたいなところということから Cabinet に内閣という意味が生まれた。Whip（鞭）から「幹事」という言葉が加えられた。キツネ狩りのとき、犬に鞭打ってキツネを追いかけさせる。ちょうどそれと同じような格好で、議会の記名採決のとき、幹事は党所属議員を賛成または反対のドアの方に追いやる。議場に賛成のドアと反対のドアがあって、賛成のドアから出た人を計算して賛成何人、反対のドアから出た人を何人と計算して、賛否が決まる。これがイギリス下院の DIVISION（分列投票）という記名投票の仕方である。かくて「鞭」が「幹事」という意味を持つようになる。

## 2　日　本

「国会」は日本の立法機関の公式名称である。イギリスのように、日本の国会は、しゃべる、話し合う、そういった実態から「議会」や「国会」という名称が生まれたのではない。国会は何するところか、その権限をどうするか、その議論から始まった。今後、どういうふうに会議を行うか、実態はこれからできてくる。まず枠組みを決めてから、その枠組みの中で、何をどうするかは、おいおい決まっていく。未知のことをいろいろ模索した。明治の初期において「民選議院建白書」「国会願望運動」「国会開設」というふうな言葉の中にあった立法機関をあらわす言葉のうち、最終的には「帝国議会」に落ち着いた。「天皇」の議会だから IMPERIAL がついた。「議会」は、議するところという普通名詞として浮かび上がり、明治憲法は

「議会」を「帝国議会」と名づけた。これは固有名詞である。現行憲法の「国会」もまた固有名詞である。議会制民主主義と言うが、国会制民主主義とは言わない。これは国会が固有名詞であるからであろう。地方議会については、「東京都議会」のように「議会」は固有名詞にも使われている。

大日本帝国憲法の「帝国議会」は「The Imperial Diet」と英訳された。なぜ DIET か。「帝国議会」という名称は、初期の憲法草案の中にもあった。わが国の憲法は、英仏流の憲法ではなくて、わが国の国体や実情に即したドイツ流の憲法を模範とすることが決まり、その方向で憲法制定作業が進み、ドイツのグナイスト、ロェスレル、オーストリアのシュタインらに、いろいろ教えられてできた。ロェスレルは、明治 20 年 4 月 30 日に伊藤博文の手元にドイツ語で書かれた「日本帝国憲法草案」を提出した。その第 2 章は「Vom Reichstage」とあり、これは「国会」と訳された。伊藤博文秘書類纂の「憲法」の中では「国会」の右側に「ライヒス・ターグ」（ママ）と振り仮名が付されている。伊東巳代治文書の「日本帝国憲法草案」にはこの振り仮名はない。明治 29 年夏から伊藤博文は、井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎とともに金沢八景にある夏島の伊藤の別荘で、ロェスレルの「日本帝国憲法草案」その他を参考にして大日本帝国憲法草案の起草に当たった。その夏島 8 月案は、伊藤の「第 1 号憲法草案」であるが、その中で、「帝国議会」とされ、その後「帝国議会」の名称が使われている。後に政府が大日本帝国憲法草案を枢密院に諮詢のために提出した際に、各枢密顧問官の閲覧に供するために用意した「参照」は、各条文について諸国の立法例を説明しているが、第 5 条「天皇ハ帝国議会ノ承認ヲ経テ立法権ヲ施行ス」の参照中に「帝国議会の名称に付参考」という項があり、「独乙国会は、独乙語にてライヒス・ターグ（ママ）と云ふ。即ちライヒなる語は帝国と云ふ義にして、ターグなる語は、議会と云ふ義なり」と説明してある（伊藤博文秘書類纂「憲法資料中巻」）。大日本帝国憲法「帝国議会」についての政府の英訳は、伊東巳代治の手で The Imperial Diet とされた。Reichstag も Imperial Diet と英訳されていた。

憲法制定後、金子堅太郎が議会運営を学びに欧米諸国を回ったときに、その英訳本を持参して関係者に贈って意見を聞いている（前田英昭編「金子堅太郎欧米議院制度巡回記」参照）。伊藤博文原著、伊東巳代治訳、Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan（明治22年6月出版）の中でImperial Dietの語が使われている。これを通じて、日本の議会はImperial Dietということで、世界に知られるようになったのではないか。

それではどのような経過でその議会がDietと英訳されたのか。麻生茂「国会の英訳Dietにつて」（「国会図書館月報」所収）に次のような詳細な調査結果が紹介されている。

「統治行為に一定の関与を行う権利を有する政治機関の存在は、近代的意味の立憲政治にとって緊要であり、このことが立憲政治と専制政治との本来の相違をなすものである。かくして、かかる政治機関の存在は、立憲政治が導入されたすべての国に見出される。英国においてそれはParliamentと、合衆国ではCongressと、フランスでは国民議会Assemblée Nationaleと、オーストリアではReichsrat（帝国参事院）と、スペインやポルトガルではCourts、ドイツではImperial Diet（帝国議会）と、若干のドイツの邦その他ではDiet of the country（Landtag）と、ベルギーではChambersと称せられる。この国（日本）で採用されている議会（Diet）という用語は、これよりももっと歴史的性質を有する他の用語と異なり、公共の問題（common affairs）につき審議し、公共の事項（common business）を処理するため、定期的に会合する集会を意味する。これは、日本の帝国議会の法的性質にぴったり合致しているように思われる。」（Johannes Siemes, Hermann Roesler and the Making of the Meiji State, 1968, p. 150）

問題は、日本の議会の英訳にDietが使われる理由は何かである。麻生氏の説明は続く。

このDietはダイエットするという意味のDietと同じスペルである。「Ernest Klein, A Comprehensive Etymological Dictionaryの議会の意味のdietの説明を見ると、「中世ラテン語のdieta、すなわち「指定された日」

appointed day から生じ、この dieta から、またフランス語の diète、すなわち「議会」が出ている。また、議会の意味のドイツ語の Tag すなわち day の翻訳借用語である。」

なお、「食餌、規定食の意味の diet は、中世英語の diete、フランス・ラテン語の diaeta（食養生法）に由来している。」

「The Oxford Dictionary of English Etymology, 1966」も同様に、食物、規定食の意味の diet は、恐らくフランス語の diète、特にラテン語の diaeta、ギリシャ語の diaita から由来し、他方、指定された日、集会(meeting)、会議 (session) の意味の diet は、中世ラテン語の diēta から由来し、ラテン語の dies すなわち day と関連があるとし、食事の意味の diet とは別である。」

「Shorter Oxford English Dictionary (1936) によると、指定された日、集会、会議、議会の diet は、語源的には中世ラテン語の dieta から生じ、ラテン語の dies との関連は、恐らくこれより遅れている」と述べている。さらに、「最初は、ドイツ・ローマ帝国の従前の帝国議会 Reichstag、スイス、ポーランド、ハンガリー等の連邦議会、または国会の、後には 1815 年から 1866 年までのドイツ同盟の同盟議会 Bundestag、さらに現在の Reichstag（帝国議会）及びこれらの構成邦の地方議会である Landtag（邦議会)の英語名であり、また、ときには東欧及び日本等の議会へも適用される。」

麻生氏は、こう説明されたあとで、次のように結論する。

「議会を意味する英語の diet は day (日) と関連し、すなわち中世ラテン語の diēta、さらにラテン語の dies と関連がある。他方、独逸語の Tag は、元来、日(day)を意味するが、これが会議、指定された日に会議するもの、すなわち議会を意味するように発展した。その動詞の tagen は会議をする、会議を開く意味である。英語の diet は、このドイツ語の Tag の翻訳借用語である。食餌、規定食の diète は、英語同様ラテン語の diaeta の借用語である」。したがって会議の diet は食事の diet とは別である。

明治 11 年 4 月に開かれた地方官会議に関する記事の中で、「明治史料」は、会議を「パーリヤメント」、地方官会議を「プロビンシャル•パーリヤメント」とルビをつけて紹介している。

ついでながら、世界各国の憲法を英訳したピーズリー（A. J. Peaslee）の Constitutions of the nations, 1964）でこの Diet を使った例は、日本とリヒテンシュタインの 2 つしかない。スキーで有名な国リヒテンシュタインの議会の原語は Landtag である。

なお、同書で「議会」に相当する英語としては、イギリスをはじめ英連邦諸国では Parliament、アメリカ及びアメリカ大陸では Congress が多く、フランスやベルギーでは Parliament、ドイツ、デンマークでは Legislature、韓国や中国などでは National Assenbly が多く使われている。

## 二　イギリス議会の起源

イギリス議会は、いつできたのか。諸説があるし、議会とは何かということの定義の仕方によって、その起源は変わってくる。まず、1215 年のマグナカルタを無視しては、イギリス議会の起源は考えられない。国王は、戦費調達による財政難解消のため、土地の有力者に資金を求めたが、有力者といえども勝手に税金を取り立てられてはかなわないから、不平を言い、要求をつきつけた。そこで、有力者（バロンと呼ばれる）が国王と激しく論争した結果、国王はその要求をのまざるを得なかった。それが 1215 年のマグナカルタである。その第 12 条「一切の軍役代納金または援助金は、朕の王国の一般評議会 commune consilium によるのでなければ、朕の王国においてはこれを課さない」。マグナカルタが議会に課税審議権と課税承認権を認めた文書とされるのはまだ先のことであるが、それは議会の誕生を促した第一要因である。国王と有力者は、この話し合いの場、つまりパルレする場において、この取り決めの条項を守ることを誓った。このコンミューン・コンシリウムは大会議のことであり、議会の課税同意権の確立

に決定的な役割りを果たしたとされる。

マグナカルタの意義は「イギリス憲法のバイブル」のように称され、歴史的意義が強調される。しかし、そうなるのはずっと後のことであって、当時、そこに参加した有力者は、土地持ちの貴族、高位官職者、聖職者などバロンズにすぎず、それが重要なのは、マグナカルタの内容そのものよりも、その中に盛り込まれた原理であり、その原理をイギリス人が完全なものにつくり上げていく政治姿勢にあった。

国王が守らなければ、マグナカルタは反故となる。国王がそれを無視したとき、新たな有力者が登場し、国王との戦いに加わった。それは平騎士とか騎士候補者（バチエラーズ、後にジェントリーと呼ばれる）であり、シモン・ドゥ・モンフォール Simon de Monfort を代表者としていた。このころすでに、国王と有力者の会合である大会議はパーラメントと呼ばれていたという説があるが、もう少しあとという説もあり、定かではない。その集会に都市騎士が招集されていた。彼らは地方政治の実際面で影響力を持ち始め、国王のみならず貴族の偏狭な利己主義に不満を抱き始めた。その抗争中で特筆されるのが、1259 年の「オックスフォード・プロヴィジョン（条例）」であり、モンフォール派がヘンリー王に強制的に承認させたものである。貴族から成る委員会が国王の行政機関を監視し、事実上、国王の行政を統制することになった。

1265 年の会議にはまた新たな参加者を迎えていた。従来、会議に招集されたのは、各州から 2 名の代表騎士であったが、これに加えて、各市 city から 2 名の市民 citizen と各自由都市 borough から 2 名の市民 burgess が招集された。イギリスの「州」（shire, county）とか「市」city「都市」（borough）の概念は、現在、われわれがその言葉によって意味するものとは違う、イギリス独特の行政区域をあらわす言葉であるが、新たな各都市の市民代表の参加は、選出基盤を拡張したという意味で今日の「代表」観念にかなり近づいたのであり、議会の一院をなす衆議院の萌芽をなすと考えられる。衆議院 House of Commons の “Commons” には、僧侶や貴族という特別

の身分に包含されない普通の人々、つまり庶民または平民という意味と、州や都市の community（共同体）の代表という意味の 2 つがあったが、後者から前者へと次第に変わっていく。

新たに召集されたモンフォールの代表勢力は、「改革派の貴族、ジェントリー、ローマの影響を好まない聖職者、ロンドン市民、聖職者に指導された民衆、及びオックスフォード大学に所属する知的で強力なグループなどで、政治的にも、社会的にも、また知的な面でも重要なばかりでなく、「国民的」と称し得る諸勢力を含むものであった」という見方もある（アンドレ・J.ブールド「英国史」36 頁　白水社）。

翌 1266 年、また戦争になり、モンフォールは戦いに敗れ死亡した。しかし彼の思想は死後も生き続けた。ヘンリー 3 世は行き過ぎ是正を図ったが、マグナカルタとオックスフォード条例 Provisions of Oxford を再確認させられた。次の国王エドワード 1 世は、父の強敵が残した政治的教訓を受け入れた。これはイギリス憲法原則の 1 つである法の支配を国王といえども超えることができないことを示した。つまり議会の課税承認権と各地域からの代表者選出の原則が認められたという点において、1265 年は注目される価値と意義がある。

代表と代理は区別して考えられる。初期の代表観念は、代表というより代理という観念に近いものと考えられる。一度選出されると、選挙人の意向をその都度問いただすことなく、自己の意思に基づいて行動するのが近代的意味での代表であり、これに対して、選挙人の意向に拘束されつつ、委託の範囲内で行動し、それから逸脱すれば解任されるのが代理であるとされる。13 世紀ごろの代表は、厳密な意味での代表ではなかった。13 世紀の国王による代表招集の動機は、具体的に特定項目のみに限られていた。州及び都市の代表は、すでに共同体が決定したことを国王に伝える役割りを持っているだけであり、地域を代表し、他の代表と対等に未決定の問題を議論して、それを解決するというものではなかった。このあたりのところは学説は分かれるが、特筆できることは、1265 年の議会が、各地域から

の代表者で構成されていたという点で、イギリス議会の発生の原点に考えられるていることである。1965 年に、イギリスでは、女王陛下臨席のもとに、議会 700 年祭が挙行されている。1965 年の 700 年前、つまり 1265 年に、学説はともかくとして、公式にはイギリス人はイギリス議会が誕生したと考えていると推測してよいであろう。1265 年 1 月、国王の名を借用して、シモン・ドゥ・モンフォールが議会を招集したとき、実質上、現在の議会成立の基盤が完成したとして、この時点をイギリスの議会の出発点とするのがイギリスの公的見解である。

1965 年、エリザベス女王は、議会 700 年記念式典に臨み、次のようなお言葉を述べられた。

わが議会制度の進化は、旧体制を性急に廃棄せずに、新しいニーズに対応してきたわが祖先の明敏さと思慮深さ、そして先例解釈力の賜物である。1265 年の議会は、時の流れとの関連において意味を持つのであり、議会がどんな時代にも維持拡大できる理念と原則とを持ち合わせていたことが重要である。

騎士と市民の結合は、わが議会制の成長分岐点をなし、これを境にして騎士は貴族と別れ、市民と同じ議院に参集することとなった。貴族・騎士・市民の三者は、初めは国王に奮い立たされ、次いで国王と衝突し、最後には国王との幸せな融合の中で成長し変身し、総じて国民の希望を常に満たしてきた。

議会はその進化の過程において汚点を残したことが一度もないと言うものではないが、国民の自由を尊重するよう心掛けてきたのであり、この自由の実現こそ議会の最大の誇りであり、この使命はこれからも永遠に続くであろう。

国民のアイディアリズムとプラグマティズムの発露による議会の対応が、世界が急激に変化し、科学技術が未曾有の発展を遂げた今日ほど、期待されるときはない。議会は今まで通りこの期待にこたえ得るであろ

うし、こたえ得なければ、700 年前の出来事が今や唾棄すべき思い出となり、ここに 700 年記念式典を挙げるいわれはなくなるのである。

14 世紀の議会は、高位聖職者、バロン、下級僧侶、州代表騎士、都市代表市民の 5 集団から形成され、全グループが Parliament Chamber（本会議場）に集合して協議、決定したものが正式の議会の意思となった。大会議場では審議が容易でないし、各集団の立場が異なるので、別室で会合することが多くなった。各グループが結合を繰り返しているうちに 2 つの組み合わせができる。1 つは騎士と市民の結合であり、その他がグループ化してまとまった。こうして後の二院制に発展する。

ここで指摘したいのは、イギリスの制度は、議会に見られるように、歴史的産物であり、歴史を学ぶことが制度の研究に欠かせないということである。それをあらわすのが、英語の slow growth という言葉である。それは日本語に訳せば「ゆっくりとした成長」となろうが、その意味するところは、もっと即物的なことであって、例えば、花は、つぼみから花にかわる。朝になったら花になっていたと気付く。つぼみが花に変わる瞬間というのがあるのか。瞬間という時点ではなくて、連続して変化していく。夜中からずっと、つぼみを見続けていても、その瞬間をとらえられないのではないか。顕微鏡で見ていてはどうか。つまり、これがスロー・グロースなのであって、どの段階になったら、われわれは花と認識するかという問題なのである。マグナカルタは、そのまま 1 つの文書としてお蔵にしまっておいたのでは、封建時代の 1 文書にすぎず、それだけで終わってしまう。それをイギリス人は意味あるものとして、次の者がそれを生かし、最初の精神を大きく広げ、憲法の原則に高めていった。そのようにかつての古い先例は新しい魂を吹き込まれて、不動の原則として確認される。

## 三　議長の中立性

議会の貴族院と衆議院の各代表者は議長である。

ここで訳語について一言しておきたい。House of Lordsを貴族院、House of Commomsを庶民院と訳すのは正確には正しくない。前者はLordと呼ばれる高位者の集まりであるから、爵位を持った人のみならず王族、僧侶などで構成される。後者はLordとは呼ばれない人々の集まりであり、最初、communityという社会の代表者という意味でCommonsの議院とされたが、次第に選挙権の拡大に伴って庶民も議員になることができた。以下、便宜上、貴族院と衆議院という用語を用いる。なお、日本では、高位者を呼ぶ尊称が生れなかったから、貴族院とされたのであろう。皇族、勅選議員、多額納税議員など貴族でない者も貴族院の構成者とされた。

現在の衆議院成立上、1343年は、今日の議長に相当する者が出現した年として記録される。議会が審議した議題に関する結果を、議院を代表して(speak for)国王に報告する者が特定され、その者が国王に対して報告を行う。その名は報告書に記録された。1343年に記録された者の名は、サー・ウイリアム・トラッセルWilliam Trussellである。彼は最初の議長となる。議長はspeakerと言われるが、元は代表を意味するところからspeakorと綴った。議会の決定は議長を通して国王に報告された。議長職の登場は衆議院が統一した組織になったことを示すものである。

なお、他の院（貴族院）では大法官が議長を兼務する。

1401年の議会で、サー・トーマス・サヴェージ（Sir Thomas Savage）議長は、衆議院の権限について発言した。「ある問題が議員たちの間に起こったとき、国王が激怒するかもしれない問題については、当の衆議院が、討議し、議決する前に、議員の中の誰かが、国王を満足させ、かつ自分の利益にもなるように国王に対してしばしば報告していたようである」。彼は国王に対して、衆議院の議事について非公式に報告する者の言を気にとめな

いように要請した。国王ヘンリー6世は返答した。「衆議院がすべての問題を、彼ら自身で審議し、取り扱うべきであるということは、余の望むところである。また、すべての議員の助言と同意とに基づいて、かかる問題が国王の前に提示されるまでは、誰の進言にも耳をかすことなく、何人をも信頼しないことも、余の望むところである」。これは、1407年に衆議院が財政問題を審議する際に再確認されている。そのとき、国王は、「議員たちが、彼らの役割として、王国の現状と対策方法について親しく語り合うことは、合法的なものである」と宣言した。

しかし、この宣言は、強い国王によって無視されたことがある。

1587年、政府反対派の急先鋒ピーター・ウエントワース（Peter Wentworth）は次の質問をして議長に回答を求めた。①本議院は、ここに集まったものが自由に、外部から法的にも人的にも束縛されずに、法案や演説によって国民の苦情を訴える議員のための場所であるかどうか。②本議院以外に、国家の法律をつくったり、改正することのできる会議があるか。③議会の秘密または重要な事項を国王その他に知らせることは、議院規則に違反しないのか。④議長その他の者は国王の利益を図るために、議員の演説を妨害することができるのか。⑤問題を審議している途中で、議長は、勝手に議院の同意を得ずに退席できるか。⑥問題が起こったときに、議長は議院の意思を統制することができるか、あるいは議院の意思に従わなければならないか。このような質問が出たところから、当時の議長の置かれた立場が推測される。

ヘンリー8世は、議会を専制的に支配したため、議長は国王の代弁者となった。しかし、次第に議会は国王の要求に反対するようになり、ついに国王と議会が正面衝突するときがやってきた。チャールズ1世は11年間にわたる専制政治を始めるにあたって議会を解散させようとした。そして会期の終わりまで何も仕事をさせないように、あらかじめフィンチ（J. Finch）議長に指令を発し、休会させることにした。そこで衆議院は、エリオット（J. Eliot）指導のもとに、この非立憲的な手続に反抗することに

なった。議会は自分の意思によって開会・休会を自由に決定できることを立証しようとした。また国王が非立憲的態度を改めるまで議会は国王の命令に従うことができないと宣言した。休会を宣して議長がその席を離れようとしたとき、議会は物理的手段によって議長に着席を強要し、会議を続行させた。しかし議長は、エリオットが提出した多くの決議案を議院参事に読ませることも、これを投票に付すことも拒絶して、小さい声で言った。「諸君が私の地位にいたとしたら、どうするつもりであるか。私は忠実に諸君の意思に従って、できるだけのことをしたいが、それが私の身の破滅にならないとも限らない」。議長は国王の命令に服従しなければならないと苦衷を述べたのであろう。これに対して、議員たちは、議院の意思に従うのが議長の義務であると言い返した。フィンチ議長は、国王と議会の板挟みから逃れることができなかった。

チャールズ1世は、1641年1月14日、法と伝統を無視して、軍隊を伴って議院内に入り、反抗的な5人の議員を逮捕しようとしたとき、レンソール W. Lenthall 議長は、膝まづいて、「国王陛下、私は議院の召使としてここにいるのであるから、議院の指図なしには、見る目も聞く耳も持たない。申しわけないが、陛下のお尋ねに対して、こうお答えする以外にはない」と返事した。

議長の中立性が確立されたのはオンスロー（A. Onslow）議長のときである。彼は、33年間、1727年から1761年まで議長職にあり、確固たる議長の中立性を築き上げた。「私は若いころ、年老いた長老議員として長い経験を持つ人から聞いたことがある。行政府や多数党に横暴なことをさせたり、大きすぎる権限を与えて困ったのは、大臣たちの行動を抑制し統制するために、祖先が作った議院規則や議事手続の先例を軽んじたり無視したりして議院を運営したからであった。このような規則や先例は権力者の策動を抑制し少数党を保護する隠れみのである」。こういうオンスロー議長は18世紀最大の議長であり、議長職の新しい伝統を確立した人といわれる。このことから、この時代において議院運営の主要な目的の1つが少数者の

保護にあるとされていたことがわかる。

こうして、議長は、まず国王から解放され、次いで政党から解放されて超党派的な存在となった。議長は、与党多数党から推薦されても、野党に反対されることなく、全会一致で選ばれる。本人が議長としてとどまることを希望する限り、議長は引き続いて在職する。総選挙後の新議会において、与野党逆転して議長の所属した政党が野党になっても、それと無関係に、前議長が選ばれる。これが議長職の中立性と継続性のルールである。身分保障によって議長の中立性は維持できる。

議長の表決権については、決裁権のみを行使し、自己の意思表示によって議院の意思が最終的に決定されることを避けて、可否同数の場合は、否決（現状維持）になる方に投票する。議長は、政党の集会や議院の委員会にも出席せず、選挙活動を行わず、所属政党にも寄付しない。

日本でも昭和51年以前に党籍を離脱した議長はいた。同年12月、ロッキード事件後の総選挙で与野党伯仲となった機に、衆議院議長に保利茂（自民）、副議長に三宅正一（社会）が全会一致で選ばれ、2人は直ちに党籍を離脱した。社会党副議長は15年ぶりのことであり、正副議長が共産党を含めて全会一致で選ばれたことは国会史上初めてである。これ以後、正副議長の党籍離脱は慣例化した。ただし、在任中、議長は、議員外交を行うなど、政治的リーダーの地位を捨てるわけではないし、選挙においては復党する。

日本の議長は、在任中、党籍を離脱する点ではイギリス型であるが、リーダーである点ではアメリカ型である。

参議院正副議長は、昭和46年、河野謙三議長誕生以来、党籍を離脱する慣例である。

## 四　議院特権

### 1　言論の自由

衆議院が言論の自由を要求した最初の事件は1455年に起きた。ブリストル選出議員サー・トーマス・ヨング（Sir Thomas Yonge）は、衆議院に請願を提出し、5年前にロンドン塔に投獄されたことに対して不満を述べた。「古くからわが国の衆議院が享受してきた権利と自由とによって、いかなる議会においても衆議院が集会している間は、集会場では演説、発言の自由を持つべきであるとみなされていた。議員にとっては、それは挑戦、非難、懲罰を受けてはならない、重宝で合理的なものと考えられていたにもかかわらず、私は議院において提示した諸問題を理由として逮捕された」。この不満の吐露は、「中世においては類例のないもの」として記述された。確かに当時の政治的条件はたまたまヨングに幸いした。しかしながら、彼がこういう言葉を用いて要求を述べ、しかもそれを認めさせることができたという事実は、現代流にいう「言論の自由」の兆候を示すものであった。

このように「衆議院の討議は特権として保護されるべきだ」という原則は、15世紀に主張されていた。議長職が設けられて以来、議長は選出されたときに、「議長としての彼が王冠を傷つけるような報告をしたとしても気にかけないように」と、また「衆議院は王の諸権利が維持されることのみを希望していると信じていただきたい」と国王に対して願い出ることが慣例となっていた。しかし、このことは、衆議院における言論の自由を要求するものではなかった。トーマス・モア（Thomas More）は、議論の中で個人によって述べられたどんな不都合な表現に対しても国王が寛大であるようにと請うた最初の議長（1523年）であった。国王の前にひれ伏して、モアは、衆議院のような集会にあっては「かくも数多くの賢い人々の間でも、全員が同等に賢いということはない」と指摘し、次のように国王に願い出

た。「陛下が最も慈悲深い御承認と御容赦とを、ここに参集せる陛下の衆議院全員に与えられよ。陛下の甚だしき御不興を懸念することなしに、各人が自らの良心を披瀝し、何事が起ころうとも、勇気をもって助言を申し述べることを許したまえ。そして、何人がいかなることを発言しようとも、また、その表現がいかに不手際であっても、各人の言葉は陛下の王国の利益、陛下の御一族の名誉を願う良き情熱に由来するものであると判断くだされ、すべてを善意に解釈されることこそ、陛下のはかり知れぬ有徳さにふさわしいものであろう。」

モアの新しい要求は、留保や注釈なしに容認された。その容認は、間もなく実際に試されることとなった。14日後、ウルジー枢機卿（Cardinal Wolsey）は、大法官として衆議院にやってきて、フランスとの戦争のために80万ポンドの特別税を要求した。衆議院は前例のない額に肝を冷やして、激しい議論の末に、「国王陛下に対してより応諾しやすい額で満足していただくこと」を要請するために代表を送るという決定をした。ウルジーはこのような提案に耳をかそうとはしなかった。「彼は国王に対して減額するように働きかけるよりも、むしろ彼の頭にささった刺を引き抜くために彼の舌を使おうとした」のだった。彼は、再度衆議院の議場に引き返して要求を繰り返した。議員は沈黙した。彼は個々の議員から返答を引き出そうと試みたが、「議員は慣例にのっとり、議長を通して返答することにしていたので、誰も一言も発しようとはしなかった」。モアの返事は鄭重であったが、しかし確固たるものであった。モアは膝まづき、議場の沈黙を詫びて、「彼らにとって返答を述べることは、古来からの議院の自由に照らして、正しいことでも得策でもないのである」と証言した。モア自身にとっても「全員が、各人の異なる見解のすべてをモア1人の頭に委ねることができない場合には、そのような重要な問題について彼1人で返答することは適当ではなかった」のである。そこで枢機卿は引き下がった。このとき、衆議院は議員だけで自由に論議するという要求を達成したのであった。

言論の自由を求める同様な請願は、1542年にトーマス・モイル（Thomas

Moyle）議長によってなされた。それはヘンリー８世により「最も偉大な人間性」をもって承認された。エリザベス女王の治世には、前例は忠実に守られ、そして1565年までには十分に慣例化し、サー・トーマス・スミス（Sir Thomas Smith）のときには議事手続についての記述に書き込まれるようになっていた。

実際問題として、まだこの時代には、「言論の自由の容認」が意味している真の価値は、理解されてはいなかった。ヘンリー８世は、ローマ教皇に対して「イギリス議会内の討議は自由かつ無制限なものである」と、また「王は彼らの論議を制限する権力、または構成員の表決を左右する権力を持っていない」と主張していたようである。しかし、その実、ヘンリー８世は衆議院を操縦する彼固有の方法を知っており、そして「自由の諸形式を寛容する」余裕も持っていたのであった。

エリザベス女王は、衆議院が特定の題目、特に宗教、貿易、王位継承権について討議することをしばしば禁止した。1576年、トレゴニー選出議員のピーター・ウエントワースは注目すべき演説を行った。「前会期において、私は自由に演説する権利がさまざまなやり方で非常に侵害されているのを見た。この権利を欠いては、それを「議会」と呼ぶことは笑い草であり、あざけりの的となる」。この意見の大胆さに驚いた議院は、一致して自らウエントワースに反対する行動をとり、彼をロンドン塔に投獄した。それから１カ月後に、彼は女王の提案により謝罪を述べ、議長から譴責を受けた後に、やっと釈放された。1592－３年の議会でも、議長は言論の自由を求めて通例の要請を行った。国璽尚書の回答は、女王が衆議院のこの特権をどのように理解しているかということを明白に示すものである。

「言論の自由について、女王陛下は、私に、諸君に以下の通り述べるように命ぜられた。諸法案に対して賛否を述べる場合に、自らの思う通りに、若干の理由を付して返答したり、自由に発言したりすることを、自ら躊躇したり、他から制限されたりすることは、神が禁じておられることである。自由な発言は議院の真正な声であって、各人が勝手な主張を述べ、劣悪な

頭脳をもって宗教の形式や統治の形態を批判することとは違う。」

言論の自由の要求は、16 世紀の憲政上の戦いにおいて議会が勝利するまでは、結局、実現されなかった。ジェームズ 1 世は 1621 年に、エリザベスより強硬な態度を示した。そのとき、彼は議長に対して書簡を送り、「今後、議院においては、何人も、余の統治または国家の重要な諸問題に関して干渉しようとしてはならないことを、余の名において知らしめよ」と命令した。これに対する返答の中で、衆議院は強い「抗議」を行った。議事録のその部分は後に国王自身の手によって破り割かれたという。

「議会の自由、政治的権利、特権、裁判権は、イギリス臣民の古来からの疑いのない生得権であり、かつそれは継承されてきたものである。国王及び王国の防衛、イングランド教会の防衛、法律の維持と制定、災いと不平の除去などに関する重要かつ緊急なる諸問題は、日々この王国に生起しているが、それらは議会で取り扱うのにふさわしい事柄であり、議会で協議し議論されるべき問題である。そして、これらの政務を取り行い、進行するにあたって、議会の全構成員は提議し、論じ、同一の結論を出すための言論の自由という権利を持っており、また持つべきものなのである」。

チャールズ 1 世（Charles Ⅰ）の治世に、言論の自由を求める戦いは、より大きな葛藤を生むに至った。その葛藤は、1642 年、議会内の議事手続を理由として 5 人の議員を逮捕しようとしたとき頂点に達した。この葛藤には「衆議院の形式的特権」という問題では済まない重大な論点が含まれていた。その際に問題となったのは、政治は議会とともにあるべきなのか、あるいは議会なしにあるべきなのかということであった。王政復古後には、主要な憲政上の論点は解決され、議会の特権に対しての攻撃を行われなくなった。

言論の自由は、1688 年の名誉革命後に法律上、確定された。同年の権利章典は、「議会における言論の自由、討論または議事に関する議論については、いかなる裁判所、または議会以外のいかなる場所においても、告訴または責問されてはならない」と明確に宣言した。かくして議会における言

論の自由は最終的に確立された。ここでは、日本のように議員個人の特権としてでなく、議会における言論及び議事自体が他の権力からの干渉を受けず、自から処理すべきものとして理解されている。

### 2　不逮捕特権

現代においては、逮捕からの自由という議員特権は余り価値を持たないが、この自由は歴史的な重要性を持っている。なぜなら、それは初めて衆議院が特権事項を決定し実施する権利を獲得したことを意味するからである。チューダー時代以前には、特権に関する問題は国王と貴族たちによって決定されていた。

逮捕からの自由という特権は、裁判所へ出席する人々に古来から国王が与えていた往復路の確保に起源を持っている。議員が議会に出席するようになったときに、この保障は、国王の召集状によって議員にまで拡大され、自然な成り行きとして、議員は逮捕によって議会への出席を妨げられてはならないという意味に解釈されるようになった。15 世紀の初期に、衆議院は反逆罪、重罪、治安妨害罪を除いて、逮捕からの自由を要求し始めた。しかし国王と貴族院は「恩恵」事項としてなら、衆議院の要請によって特定の個人を釈放することをいとわなかったが、逮捕からの自由についての権利をあくまで容認しようとはしなかった。1453－ 4 年に衆議院議長を務めたトーマス・ソープ（Thomas Thorpe）が罰金を払わなかったという理由で財務裁判所の命令によって投獄されたときに、裁判官は、逮捕からの自由という原則を理解していたにもかかわらず、「この種の特権についての決定は議会の貴族院に属するものであり、裁判官には属さない」と判決したのである。



事実上、ヘンリー 8 世の治世までは、衆議院は特権事項を決定する権利を得ることはできなかった。衆議院は、逮捕された議員の釈放を実現するためには、大法官から令状を発してもらうよう請願する以外に方法はなかった。しかし、1543 年に、プリマス選出議員であるジョージ・フェラー

ズ（George Ferrers）が議会開会中に負債を理由として逮捕され、衆議院が事件を貴族院に提訴したとき、貴族院は「彼の議員侮辱を重大であると判断して、その処罰は衆議院の命令に従うものとした」。さらに衆議院は、その守衛官に令状や命令書なしに、その議員の引き渡しを要求するように命じた。そして、大法官が令状の発令を認めようと申し出たとき、衆議院は「衆議院から発せられたすべての命令と議事手続の執行は、衆議院の守衛官によって、令状なしに、単に彼の行為の根拠たる職杖を示すことによってのみ取り行われるべきであるという明白な見解をもって」大法官の申し出を拒絶したのである。職杖が壊されるほどのつかみ合いの後に、フエラーズは釈放された。シエリフたちは、逮捕に責任がある官吏として、衆議院議長の前に出頭するように命令され、その場でロンドン塔投獄が決定された。シェリフたちは二日後に、ロンドン市長によって提供された粗末な着物を脱ぎかえることなく釈放された。この事件の結末は、国王が議院の特権維持に非常な関心を持っていたことが示された点において注目に値する。すなわち、国王はこの経緯を聞いて、大法官、裁判官、衆議院議長その他の重要人物を招いて、彼らが議院の特権を擁護するよう勧めたのである。そして、衆議院の料理人や馬丁でさえも逮捕から免れると言い、続けてヘンリー8世は次のように述べた。「さらに余は、余が議会の場にあるときには、他のいかなる場合にも考えられないような、王にふさわしい最も高い地位に立っているのだということを裁判官たちから知らされた。議会においては、首長としての余と構成員としての各々方が、互いに連携し結合されて1つの政治団体を構成する。それゆえ、議会開会中に、議院の最も身分の低い構成員に対していかなる無礼・侮辱が行われても、それは、余自身に対して、そして議会に対してなされたものと判断すべきである。議会の特権とは、議会開会中には、他のいかなる下級裁判所より発する法令・令状も、すべて効力を停止され、議会という最高者に権限を委ねなければならないほど大きなものである」。

16世紀末までに「議院は議院に関する全特権事項を自ら決定すべきであ

る」という近代的原理が確立された。

### 3　会議・会議録の公開

初期の段階から、議会は傍聴人を排除する秘密会であった。この会議非公開の原則を貫き通すことが事実上不可能であると認識されるようになると、まず、議会は、討論の公表について許可を与えたものに限って、公表を認める措置をとった。1840 年議会文書法によって、会議録の公開は、刑事上民事上、公益を目的とする限り、免責されることになった（原田一朗「議会特権の憲法的考察」222 頁以下参照）。

次に、誤って報ぜられたことや、会議録の改ざんなどを、議院特権違反として議院が対処することになった。例えば 1697 年 2 月 27 日の衆議院規則に次のように規定されている。「何人といえども、本院の許可なく、議事に関する一切の事柄を、印刷し公刊することは、特権侵害を構成する」。ところが、報道機関、特に新聞などがその論説の中で議事に論及することや、発言を整理して採録することは、なお原則禁止であり、議院においても、必要に応じて、命令を発して、禁止措置をとったこともある。しかし、世論は批判的であり新聞雑誌は傍聴人のメモを通じて印刷・公表を続けた。この禁止措置は次第に解除され、真実かつ善意の報道を特権侵害とせず、悪意による新聞発行のような場合にのみ譴責対象とされた。

1689 年の権利章典は、議員活動に対する告発や訴訟を提起しないことを保障したのみであった。これらの問題は 1840 年議会文書法で全面的に決着をみる。議会は情報発信源となった。日本の国会はまだその域に達していない。

一九一

### 4　議員の贈収賄禁止等

議員への贈収賄は禁止された。腐敗は議員への金銭授受の面から防止しようとされた。

衆議院は、1695 年 5 月 2 日、贈賄行為を軽罪とし、「憲法」違反として自

ら処罰できると決議した。その処罰は法的措置とは別に考えて、賄賂の範囲を議員の職務行為に限定せず、議員の関与する議事に間接的にでも関与すれば、処罰の対象になり得るとされた。議員の腐敗防止を、司法に任せずに、議院みずから自律的に対応したところが注目される。日本では、職務行為に限定するので、法律に穴ができ、所期の実効が上がっていない。政治倫理網領(昭和60年10月14日議決)に基づいて制定された「行為規範」においても、「議員は、職務に関して廉潔を保持し、いやしくも公正を疑わせるような行為をしてはならない。」とある。

賄賂を収受した議員も処罰される。1677年に、フランス商人から500ポンド受領して議事を漏洩した議員、及び、1694年に、法案可決後にロンドン市から金を受領した議員は、ともに除名処分を受けた。

1858年6月22日、衆議院は次の決議を行った。「議員はすべて、金銭ないしは保証を受けて、自己が関与した事柄を漏らし、またはそれに影響されて、(便宜供与等)をなすことは、本院の慣行に反し、その権威を侮辱するものとみなす。」(原田一朗前掲書)

議員の職員及び証人に対する妨害

19世紀から、職員または証人に対して圧力を加えて、職務の執行を妨げた者は、議院特権侵害として処罰されることになった。

## 五　ディベート

### 1　ルール

イギリス議会は、パルレから始まった議会だけあって、日本の国会と際立った違いを見せる。会議は、毎週月曜から木曜、夜の10時半まで、休憩なしで定期的に開かれる。そしてイギリスはディベートの国であり、クエスチョンタイムの質問でさえ、ディベートに変えてしまう。議事速記録はParliamentary Debates（議会の討論集）という公式名称になっている。こ

れは会議録を最初に印刷した会社名 Hansard の名称で呼ばれることが多い。hansardize（会議録の前言を引いて議員を難詰する）という言葉さえある。

衆議院の議事手続については、1562－66 年にサー・トーマス・スミス（Sir Thomas Smith）が残したメモの中に現在のルールの原型が認められる。例えば「起立する者が多数である場合は、最も早く起立したと判定された者が最初に発言権を得る。発言を許された議員は、誰に妨げられることもなく発言を続行できる」。「議院全体を直接演説の対象にしてはならない」。「何人であれ、議長を相手として話すのであって、お互い同士を相手としない」。相手の名を言いたければ、「本法案に賛成発言した者」、あるいは「本法案に反対の意見を述べ、その理由はこれこれであると言った者」というように、婉曲な表現を用いる以外、論破する相手の名前を言ってはならない。また「ののしる言葉や、辛らつな皮肉の言葉を使用してはならない」、議員は「反逆的、煽動的な言葉を述べたり、国王の名を汚すような言葉を用いてはならない」。こういうルールが既に定められていた。

その細目は、日本の国会で事務総長と呼ばれる議院の役員相当の書記官長が編集する「先例集」にまとめられている。書記官長は衆議院では clerk of the House、貴族院では clerk the of Parliaments と呼ばれる。貴族院が Parliament を使うのは、かつて両院が 1 つのものであり、そこから一部の者が出ていったことを意味する。貴族院が「議会」に「S」をつけて複数を用いているのは、貴族院には解散がなく永続性を持つという意味が込められている。イギリスの先例集は、最初の先例集を編纂したアースキン・メイ（Thomas Erskine May）の名が冠せられ、メイの先例集という名で呼ばれる。

一八九　メイの先例集は、井上馨によって明治 6 年に「議事章程」と名をつけて翻訳された。議員の討論に関して第 121 章「発言の方法」というところがあって、「発言スルモノ或ハ議員ヲ指シテ言フトキニ其姓名ヲ呼ブコトハ厳禁ナリ由テ或ハ其ノ席ヲ指シテ彼ノ何番ノ席ヨリ出ル論ト云ヒ或ハ只今発

言ノ論ト云ヒ……」云々。なぜそうすべきなのか。その理由は、「自然愛憎ノ私心ヲ生ゼシメ易キモノナリ」とある。

相手を指ささず、別の方法をとることは、「私情と公務とを分け、公務に専念」させるためである。誰々と相手の名前を指さし議論をすれば、人間は感情の動物だから、おのずから「愛憎」の念がわく。理性的に公務を論ずる議会の発言方法としては、「誰が」という発言者の名前を言うのを避けなさいと勧めている。「you」という二人称を使わずに、議長に対して言う形をとるので、「彼が」という三人称になる。さらに「○○選挙区選出の議員」というふうに婉曲にいう。これは熱しやすい議論をクールにするための配慮である。

そういう配慮が、日本の最初の公的会議である明治 8 年の地方官会議にあらわれている。「地方官会議傍聴記」によると、まず、くじで座席を決める。人名ではなくて、1 番議員、2 番議員と言い、発言の最中に「誰が」と指名するときは座席番号を用いて「○番議員が」と言う。この例を地方議会の会議録に今でも見ることができる。

イギリスの議会では二人称は禁じ手である。日本の国会で二人称を使って大騒動になった事件がある。昭和 28 年 2 月 28 日、衆議院予算委員会で、社会党西村榮一議員が、国際情勢について吉田茂首相と一問一答中、次のようなやりとりがあった。その中で不穏当な言葉とされる二人称の「君」（キミ）が 2 回使われた。そのやりとりは会議録に次のように記載されている。

○西村委員　総理大臣は興奮しない方がよろしい。別に興奮の必要はないじゃないか。（吉田首相「無礼なことを言うな」と呼ぶ）何が無礼だ。（吉田首相「無礼じゃないか」と呼ぶ）質問しているのに何が無礼だ、君の言うことが無礼だ。国際情勢の見通しについて、イギリス、チャーチルの言説を引用しないで、翻訳した言葉を述べずに、日本の総理大臣として答弁しなさいということが何が無礼だ。答弁できないのか君は。（吉田首相「バカヤロ

一八八

ウ」と呼ぶ）何がバカヤロウだ。バカヤロウとは何事だ。これを取り消さない限りは、私はお聞きしない。議員をつかまえて、国民の代表をつかまえてバカヤロウとは何事だ。取り消しなさい。私は今日は静かに言説を聞いている。何を私の言うことに興奮する必要がある。

「君」という二人称は2回使われている。「バカヤロウ」発言が引き金になって衆議院は解散された。世に「バカヤロウ解散」と言う。なお、会議録では、問頭の「無礼」が6個所、「バカヤロウ」が4箇所削除されて、現在公表されている会議録ではこれを見ることはできない。。

## 2　議場の型

（イギリス）

議員の会議室は議場である。昔、貴族と平民は一緒に会議を開いていたが、別々に会議を開くようになる。14世紀、ようやく議員が重視され始めたころ、平民はウエストミンスター宮殿近くの場所で、時には宮殿内で会議を開いた。1341年、聖スチーブン礼拝堂完成間近いころ、平民はウエストミンスターホールの南の小部屋、「彩色の間」（Painted Chamber）で会議を開き、1352年にウエストミンスター寺院の参事会会議場(Chapter House of the Abbey）を会議場とした。1368年には王宮のもう1つの部屋リトル・ホールに移り、その後ウエストミンスター寺院の別の食堂に移り、1834年に火災で建物が消失するまで、ここを会議場としていた。

古い会議場の話を不正確な記録を追ってわざわざ取り上げたのは、会議場が憲政史上、逸することのできない影響を議院に与えていると思われるからである。



会議場は、議員数の少ないこともあろうが、小部屋で普段の会話調でできたし、教会の礼拝堂であったため、会議のときに牧師の席を真ん中にして、その両サイドのベンチを向かい合わせて使用することができた。これが後に対面式の議場としてディベートに活用される。17世紀のある時期の

記録では、議場は縦 60 フィート、横 30 フィート、こういう議場で 300 年以上、会議は続いたことになる。

イギリス衆議院議場における議員席は、議長の中央の席をはさんで、両サイドに与野党議員が相対峙する形でベンチ（机がついていない）が並べられている。与党は議長から向かって右、野党は左に並ぶ。演壇もなければ、ひな壇もない。大陸諸国の議場は半円形であり、イギリスの議場は長方形である。1943 年 10 月 18 日、チャーチル首相は、第二次大戦のとき、1941 年、ドイツの空爆で爆破された議場の再建について議論中、新しく全議員が座れる議場につくりかえようという雰囲気の中で、今まで通りの小さな議場の再建案を提案し、大多数の賛成を得た。チャーチル次のように言った。

「私たちが私たちの建物をつくると、建物が私たちの行動パターンをつくる。実際のならわしの方が、理屈よりよき道案内人になる。理屈によって多くの国々では、椅子だけでなくて、バタバタ開け閉めできる蓋つきの机まで議員に与える議場をつくった。その理屈こそ議会制を亡ぼすもとだということを、イギリスは実証した。議場が全議員を収容できるほど大きいと、討論はほとんど空っぽか、半分ぐらいしか出席者のいない、だらけた議場で行われる。これでは話す人も聞く人も、張り合いがないし、傍聴人は出席者の少ないのを見て、がっかりすることであろう。衆議院で上手に話す秘訣は、会話体にあり、気軽に四角張らず、相手の言葉を素早くとらえて、意見を交換する技術にある。演壇演説はそれにとってかわる悪い代用品である。狭い議場でなければ日常の会話体で話ができない。大事な問題が取り上げられる場合、議場があふれんばかりの入りで、緊迫感が漲っていなければならない。」



この演説に大きく影響されて、広い立派な、そして議員全員が着席できる大きな議場をつくという提案は引っ込められた。

チャーチルの名演説の中で、ベンチの配置が二大政党制を促したという

言い方には異論があろうが、論旨の大筋は正しいとされる。チャーチルのいう「満場感と緊迫感」は説得力ある言葉であった。

アンドレ・モーロアは「現代英国君主制」（1837 年）の中で、議場について同様のことを述べ、特に演壇のないことを強調している。

日本の議場はひな壇があるのが特色である。ひな壇とは、演壇及び議長席に向かって左右にある大臣席のことである。左側の演壇に最も近いところが総理大臣の指定席。ナンバー・ツーは総理の隣か、反対側の議長席に一番近い席である。総理席またはナンバー・ツー席から遠ざかるにつれて、大臣の重要度が薄れるといわれる。総理を除いた各大臣を 1 番から 20 数番までランク付けして、右、左と交互に割り振ることになる。その席順の決め方は、おおむね年齢、大臣の経歴、議員の当選回数、総理答弁の際、連絡に便なように、財務、外務各大臣を総理身近かに置くというような政府答弁の便宜性、大臣の閣内での発言力、党三役の経験なども考慮した高度の政治的判断により、官房長官が総理と相談して決める。

イギリスでは、議席は自由定員制で、議員は自由にどこにでも座ってかまわないが、総理以下大臣はフロントベンチャアーと言われるように、議席の最前列に座る。反対側のフロントベンチに野党幹部（影の大臣）が座る。議場ではその席に立って議員同士の対等のディベートが行われる。会議体の常識どおり、会議の構成メンバー以外の者は出席しないのがイギリスの特色である。議員以外の者は議場には入れない。他院の議員も入れないし、もちろん官僚も入れない。貴族院では衆議院議員である首相が出席・発言することはない。委員会でも同様、イギリスでは大臣、副大臣が委員として発言するのであって、委員以外の者の発言は認められない。あくまで対等だからディベートになる。こういうことで、議場の型は発言の態様に影響してくる。ひな壇の高いだけの問題ではなさそうである。最近、日本で大臣から逆質問や反論ができないかが問題にされたが、大体、構成員としての表決権を持たない者に反論を認めるというのには、相当無理がある。

（日本）

日本の現在の議場は、帝国議会当時につくられた議場を踏襲している。明治23年の国会開設を前にして、初代貴族院書記官長金子堅太郎は、欧米議院制度を調査して回った。金子は、その調査を基にして、明治24年、議院建築意見書を伊藤博文に提出している（尚友叢書「青票白票」608頁）。その文書の中で、議場については次のように書かれている。「そもそも大臣席の所在については、欧州各国その制を異にす。英国の大臣は議場の議席に列し、議員と同列なりとす。その席は議長の右方第一列の椅子なり。また、前任の大臣席は、議長の左方第一列の椅子なり。しかして伊、仏、白諸国の大臣席は、議長に向かって中央の議席第一列なり。ドイツ帝国議会における大臣席は、議長の左右において議場に向かうところの両側の椅子なり。オーストリアの大臣席は、演壇の前において別に一段の高台を設け、議場に向かって設けたる椅子なり。バイエルンの大臣席は、議席の中央において議長に向かい、かつ議員席の末席にあり。かくのごとく欧州各国その制を異にし、いまだ一定の制規のよるべきものなし」。

尾崎行雄は、日本の議場の演壇に関して、高い演壇の前で話をしようとすると、おのずから「諸君」と言いたくなるという。敗戦後、尾崎は、昭和21年の第90議会、衆議院の本会議において、民主国会にふさわしい議場の大改造を唱えた。

「今の議場は、議員席よりも一段高いところに大臣及び政府委員席があって、あたかも議員を見下ろし、あるいはこれを監視するかのごとき印象を与える。これは行政府が政治の中心で、立法府はその補助機関にすぎないという政治理念を象徴するつくり方である。官尊民卑の封建思想を表現したつくり方である。議員自ら政府が主で議会が従であることを認めたつくり方である。かくのごとく主客転倒、おのれ自ら行政府の下位に立つことを承認しているような議場の構造を、そのままにしておいて、ここで真の民主主義政治を行おうなどということは、非常に心得違いである。速やかにこれを改造して、大臣席政府委員席を廃止し、議場内に大臣席政府委員

席を設けないことにしなければならない。」

改造計画は、結局、話だけに終わった。平成 2 年 4 月 20 日、社会経済国民会議で、内田健三教授が、議会開設 100 年のイベントとして議場を改造したらどうかと提案されたとき、山崎高元衆議院事務総長は次のように答えた。「第 1 回国会で、日本の議会があれではいけないから議場を改造しようという話が各党から出た。議事堂設計者の前管財局の技師長によると、技術的には大臣席を下げるわけにはいかないということになって、GHQ と相談のうえ、あきらめた。今、技術が発達しているから研究次第ではできる」。

議場改造の話は、不思議なほど、その後も跡を絶たない。例えば昭和 46 年衆議院議員中川俊思の議長への要望書。「本会議の大臣席がひな壇よろしく高いところにつくってあり、議員席を見下ろす感じ。イギリス式に大臣席を議員席と同じフロアにし、対等の立場に立って話し合いムードが出るようにすべきである」。

昭和 46 年 10 月 8 日、参議院問題懇談会に提出された社会党の意見書。「本会議場のひな壇を撤去し、民主的議会運営に適するよう議場を改造すること。」

平成 2 年 7 月 29 日、公明党の「国会改革に対する関する提言」。「本会議場のひな壇の解消」。いわゆるひな壇は、旧憲法下における行政権優位の思想を表すものである。国会は、国権の最高機関の構成員である議員が国政を論議する場でなければならない。そのためにはひな壇を解消することを検討すべきである」。

平成元年 12 月 12 日の衆議院議会制度協議会でも議場改造が議論された。

# 六　政党政治

## 1　二大政党

政党というものが、同じような考え方を持ち、共通目的のために議会でまとまって行動する人々から構成される集団という、ただそれだけの意味であるならば、それはエリザベスの時代に早くも現れている。エリザベス後期の議会において、清教徒たちは、教会と国家の問題に関する女王の特権に一貫して反対した。「この派の主義は余りにも軽薄で、しかもその慣習はあまりにもばかげているように見えるが、この派のおかげで、イギリス人はその国家構造全体に及ぶ自由を獲得できたのである」とヒューム(David Hume)は述べている。これは派というものをあまりにも重要視しすぎるきらいがあるかもしれないが、少なくとも正教徒たちは、政党政治の立脚する原理をつくり出したという名声を与えられるであろう。正教徒たちは組織された一党派として衆議院に入り込み、そこで過半数を獲得して、女王の政策に反対することに成功した。ジェームズ1世による王権神授説の主張と、王の擁護する高教会の人々の越権行為とが、議員を集合させ、政党を組織•発展させた。王党派、つまり騎士党 (Cavaliers) が長髪にしていたので、これに対して頭髪を短く刈っていた反王党派は円頭党(Roundheads)と呼ばれた。ある争点に対する賛否で2つに分かれるところに政党発生の萌芽が見られる。言いかえれば、争点をめぐって多様の意見が2つに収斂されるのがイギリス政党政治の特色である。

最初の議会内政党を組織したのは清教徒たちであるが、18世紀及び19世紀の二大政党発生の起源は、王政復古以後の時期に求めるのが妥当であろう。1673年にカバル(Cabal)内閣が倒れた後、ダービー伯(Earl of Derby)は国王の主要な助言者になった。そして国王はダービー伯を通じて官職任命権を行使することによって、衆議院において支持者集団を維持しようとした。それに対抗して、シャフツベリー伯（Earl of Shaftesbury）は、組織

的な反対党（全く未熟なものではあった）を組織した。当時の政敵は、相手の行為を国賊として非難した。ウイッグス（Whigs）とトーリーズ（Tories）という名称の起源は、1681年の王位継承排除法案に対して、この二党派が賛否を争ったことに求められる。両者は互いに相手をトーリーズとウイッグスと呼び合った。トーリーズとは、「手に負えないアイルランドの田舎者連中」を呼んでいた名称であり、ウイッグズとは、1648年にエディンバラに侵入したスコットランド人の盟約者たちを呼んでいた名称である。

このトーリーズとウイッグスという2つの名称は、この時代から保守と自由という名称にとってかわるまでの約150年間、二大政党の名称を持ち続けた。トーリー党の基本的な性格は、国王特権を支持したことであり、ウイッグ党の基本的な性格は、国王の権能を制限することであった。もう1つの相違点は、宗教上のものであった。すなわちトーリー党はイギリス高教会寄り、ウイッグ党は非国教会の新教徒たち寄りであった。

エドマンド・バークは、政党と派閥とを区別し、「政党とは自分たちの共同の努力によって国民的利益を増進せんがために、全員が一致しているある特定の原則に基づいて結合した団体である」と定義した。

### 2　政党選挙

政党の発展によって政党間の主義主張がある程度明確になったが、国民の意思を議会を通じてこの国の政治の上に生かすには不十分である。これを実現するためには、「選挙は、単に人物や政党を基盤としてではなくて、政党の掲げる明確な政策を中心にして行われる」という別の原則が認識されなければならなかった。これがマンデート（mandate）の原則である。

第1次選挙法改正（1832年）の成立は、マンデート原則の方向に歩を進めるものであった。そのわずか3年前にウェリントン（Wellington）とピール（Robert Peel）は、前回の選挙時の約束に明らかに背いてカトリック教徒解放令を成立させた。1831年にグレー（Grey）が第1次選挙法改正法案を提出したとき、彼は「在職中にはもちろんのこと、在職していないときでも、

公的義務感からその改正を実現するという約束に拘束される」と考えていた。たとえその約束が 1830 年の選挙のときに 1 つの争点として国民の前に明確に提示されはしなかったとしても、しかりであった。1831 年の選挙時に改革は明確な争点となった。国王は議会解散詔書の中で、「争点は内閣を選択することではなくて、選挙法改正法案が可決されるべきか否かということである」と明白に述べられた。法案として具体化された特定の改革案を可決すべきなのか否か、選挙民の前に争点を明確に提示し、国民に判断を求めることは、「議会主権」の国イギリスにとっては悲立憲的だと考える人がいてもおかしくない。それは前例のないものであった。

このようにして導入された原則、すなわち選挙において投ぜられた票の数が政策の問題を決定することができるという原則は、直ちに十分な理解を得たわけではなかった。コベット（William Cobbet）は、このことを理解した数少ない議員の 1 人であった。彼は同会期の「政治記録」（The Political Register）に「もし衆議院が選挙法改正を約束しなかったならば、選挙法改正法案は陽の目を見なかったであろう。すべてこのことは、新しい選挙人団が欲している権力行使いかんによる。すなわち、その権力とは、社会全体の欲求、利益、及び意見の代表者たるにふさわしい人物を改革された衆議院に選出することであり、それは今や新しい選挙人団の手に託されている」と書いている。

新しい原則の重要性を明確に示す時期がやがて訪れた。1834 年、ピールは議会閉会中に突如首相に任命された。彼は衆議院において過半数を維持できないかもしれないと考えたし、しかも急な選挙で、議会において自分の政綱を説明することができなかったので、彼とその部下たちはタムワース選挙区において宣言（manifesto）という形で選挙民に政策発表を行うことを決意した。ある「四季評論」（The Quarterly）の筆者は書いた。「首相が官職の受諾のみならず、提出しようと意図した法案の原則及び詳細さえも、国民に公表することが得策であると考えるようなことが以前にあったであろうか。第 1 次選挙法改正によって王権は変容した。すなわち国王に

よる首相選択は、召集された議会の協力を待たずに、選挙の後、即座に有権者の意向に従って決まった。それは当を得たとされたのみならず、不可避的なものとされたのである」。

新しい原則がこのようにして認められたにもかかわらず、その実際的な効果、つまり内閣が衆議院において過半数を制することができなくなったときには解散せざるを得ないということは、すぐに認識されたわけではなかった。かつて 1841 年にピールはメルバーン内閣不信任案の提出にあたって、もしこの不信任案が可決されたとしても、それは解散のための正当な理由にはならないと述べた。他方、サー・ジョン・ホブハウス（Sir John Hobhouse）は、メルバーン内閣を弁護して、それとは逆の主張をし、ピールの現在の見解と 1834 年のタムワース宣言に含まれた原則との不一致を指摘した。結局、より近代的な見解が勝利をおさめた。そして議会を解散する女王演説の中で、ごく一般的な言葉で、選挙は「わが国民の福利に非常に深くかかわりを持つ事項に関してわが国民の意思」を確かめるために行われるということが述べられた。

1846 年、ピールは再度穀物法廃止の提案を行った。前回の選挙時に穀物法廃止のようないかなる方策にも反対する旨を発表しており、今度その意見は大きく変わってきたにもかかわらず、この問題で選挙を行うことを拒否した。ピールは後に「このような解散をすれば、利害関係の異なった 2 つの社会階層の間に激しい闘争を引き起こすことになるであろう。議会、すなわち既になされた名白な宣言と約束とによって拘束されていた議員たちは、その問題についての冷静な考察ができなくなるであろう」と書いている。現在、われわれからすれば、議会史のこの段階で、そのような逆行する見解は、驚くべきことのように思われるであろう。「選挙で勝つことができない解散をすれば、概して国王の権威を傷つける」という理由で、ピールは、内閣にとって成功の見込みのない解散というものは実際されるべきではないという、既に古めかしくなった旧来の見解をなお固守していた。ピールは自分の主たる忠誠は、国民に対してではなくて、国王に対して捧

げるべきだと思っていた。

### 3　マニフェスト

このような経過の中でマニフェスト（manifesto）は定着していく。

マニフェストは国民に対する公約だから守られるものであり、内閣が守らなかった場合、公約違反として責任が内閣に生ずる。マニフェストは憲法習律にあたる。成文憲法がないイギリスには、国内問題に関して、国会の権力を制限する憲法習律 convention（非法的憲法規範）が存在する。政策の基本的変更は、それらが総選挙において論争されなければ、行われてはならないということが、現在、承認されている（W. I. Jennings, The Law and the Cnonstitution）。

マニフェストを考えるのに必要な点についてのジェニングスの説明を聞こう。

その憲法習律の起源は、1852 年の総選挙の後、保守党による農業保護政策の放棄にその由来をたどることができよう。しかし、それは 20 世紀までは習律（convention）にはなっていなかった。保守党貴族は 1909 年度の財政法案を否決し、自由党が当年度の予算に具体化された政策について選挙民のマンデート（mandate）を得ていないことをその正当化の根拠とした。自由党は当時、予算を否決されないように貴族院の「無力化」を考えていた。

自由党政府は、国王に対し、「貴族院は直接自分らの利益にかかわる財政法案を否決し、両院間の憲法上の convention を守らずにこの挙に出た。自由党政府は、本問題に関する国民の意思を問うべく解散詔書の発布を願いたい」と上奏し、認められた。1910 年 1 月に行われた総選挙の結果は、政府の勝利に終わった。衆議院の予算優越権と貴族院の権限削減（貴族院の無力化）についての国民の承認（マンデート）は得られた。これにより、貴族院は、前回否決した財政法案（1909－10 年）を再び否決する根拠を失った。1910 年、これを確認するために提出された、貴族院の権限を削減する法案

に貴族院は賛成せざるを得なかった。これが Parliament Act（1911 年）である。以後、衆議院が総選挙においてマニフェストを通じて国民のマンデートを得た政策の立法化については、貴族院は修正を認められるものの、それを否決できないというルールが、憲法上、確立された（Salisbury's Convenvention と言われる）。この習律が持つ事実上の規範力は、日本国憲法下における、与野党のいわゆる「ねじれ現象」を呈する参議院の権限行使の限界を示すものとして、参議院運営の上で考慮されてよいテーマである。

1923 年、保守党政府は、関税による産業保護政策をイギリス本国の繁栄と復興に必要不可欠だと考えた。しかし保守党は 1906 年総選挙の決定的敗北以来、関税問題を避けてきたため、新たなマンデートを得るための選挙をどうしても必要とした。1923 年 12 月選挙で、保守党は保護貿易を国民に訴えたが、選挙に敗北し、またも国民からそっぽを向かれた。保守党が無為無策と攻撃した自由貿易派の自由党に票は流れた。全体の票はほぼ互角であったにもかかわらず、小選挙区効果が働いて、結果は驚くほど差がついた。保守党は 90 議席以上を失い、自由党は 40 議席、労働党は 50 議席を増し、全体では、保守党 258 人、自由党 159 人、労働党 191 人であった。保守・自由両党による連立内閣成立かと思われたが、新たに登場した労働党のマクドナルドが、ジョージ 5 世の「労働党にも公平な機会を」との思し召しで、政権に就いた。したがって、2 度の敗北に、保守党は食糧及び原料に関税をかける政策を正式に放棄し、1924－29 年の間、関税提案をしなかった。しかし、保守党は、1931 年に、挙国政府樹立の後、再び関税が繁栄と復興に役立つ唯一の救済策であると説き始めた。保守党以外の閣僚は、貿易の均衡を取り戻すため、関税提案を検討することに同意した。そこで 1931 年の総選挙において、保守党は、国の救済策は関税にあること、これをまたマニフェストで提案した。かくて政府は国民のマンデートを確保した上で、「自由」から「保護」への国家政策の転換をなし得た。選挙結果は、小選挙区風（カゼ）が保守党に吹いて、挙国内閣は保守党 473、挙国派自由党

35、挙国派労働党 13 で、保守党の圧倒的勝利であった。反挙国派は惨敗であった。

これに先立つ 1924－1929 年の労働党連立内閣は、党独自の社会主義政策を提案せず、何らマンデートを国民に求めなかったため、社会主義的立法の提案ができなかった。労働党は「政務についたが、権力の座にはつかなかった」と自覚していた。日本では、1947 年、社会党委員長・片山哲首相は、民主、国協両党と連立内閣を組織し、政務に就いたとき、権力の座にも就いたと思い込んだのであろう。社会主義政策の一枚看板であった炭鉱国家管理法は、社会主義の骨を抜かれて辛うじて成立したが、成果を上げることなく、3 年後に廃止された。イギリスの 1945 年の労働党政府は、総選挙において、マニフェストの中で社会主義政策実施を表明し、選挙に勝って特定産業の社会主義化を実現した。

これらの事例に基づいて、ジェニングス教授は、1910 年このかた、すべての総選挙はマニフェスト対マニフェストの争いであり、国民多数が選択したマニフェストを提示した政党が、総選挙に勝って政権に就いたと断定している。

現在、内閣がマニフェストで公約した政策を実行するのは、ごく当たり前の議会制民主政治の原則となっている。1970 年総選挙に勝った保守党政権の教育科学相（閣内相）は、初登庁の際に、直ちに取りかかるべき約 15 項目の政策の一覧表を持参し、出迎えた事務次官に手渡して実施を命じた。事務官たちは、当初、行政事務に関する専門知識を出し惜しみするなどして抵抗した。教育界の関係者は「いつもならあるはずの相談がない」と激しく非難した。しかし、大臣は、「われわれは総選挙という最大の相談を済ませたばかりである」として、ひるむことなくマニフェストで公約した政策を断行した（「NIRA 研究報告書」平成 8 年 10 月）。



### 4　マニフェスト論争

ところで、「政府は何らのマンデートを持たない」という言葉は、野党が

政府を批判するときの常套語の１つである。それにも理由がないわけではない。マンデート mandate というと、mandat impératif（命令的委任）という言葉が頭に浮かんでくるであろう。この場合、「一般的命令」と「特殊的命令」の両方の意味で使われる。エムデン教授によれば、①国民に提示した個々のテーマについて国民の同意を得たとの説、②国民に提示したプログラムの具体的実現について国民の同意を得たとの説、③政府が必要だと考える立法を、それが何であれ、実施するについて包括的同意を得たとする説の３つがある（C. S. Emden, the People and the Constitution, 1956, P. 286-92）。教授はこう言う。「マニフェストに提示される政策は、性急につくられた未熟なものがあるかもしれない。ある政策はマニフェストで有権者に提案されずに衆議院を通過してしまうものもあるかもしれない。衆議院で多数を擁する政府はいつでも国民多数の支持を得ているとは限らないし、また選挙時にマニフェストで承認された政策であっても、選挙後、多数国民の支持を失っているかもしれない。いったい、マンデートを得たとはどういうことか、誰が国民のマンデートがあったと判定するのか。つまり、政府が政策を具体化した法律案を議会に提出する際に、マニフェストに提示された政策でも、法案提出者の政府と国民との間に意思の不一致はあり得るというのである。それを確認するのが議会における両院の審議である。

例えばサッチャー首相の人頭税（ポールタックス）を例に挙げよう。マニフェストに実施すべき政策として取り上げ、勝利した保守党内閣は、与党多数の力で実施しようとしたが、多数の力をもってしてもスムーズに立法化できなかった。人頭税は、閣議決定→グリーン・ペーパー→マニフェスト→総選挙勝利→法案提出→法律成立（1990 年実施）という通常の手続を経て国民のマンデートを得たと思われたが、有権者大衆には受け入れられず、全国的反対運動や暴動まで引き起こして、サッチャー首相の命とりになり、代わって就任したメジャー首相は人頭税廃止を決意、1993 年廃止、その直後の総選挙でからくも勝利した。

なお、人頭税は通称であり、正式にはコミュニティー•チャージ（地方税の一種）であるが、18歳以上の者すべてについて頭数一律課税されるため、人頭税と呼ばれるようになった。従来の地方自治体の財源であるレイトと呼ばれる地方税は、所有する家の大きさで税額が決まる固定資産税であった。その評価があいまいで、しかも公平な判断ができないというので、サッチャアーは新たな地方税導入の必要を痛感し、人頭税システムを提案、実施に移したのである。しかし、収入とはかかわりなく一律に税を課されるというので、低所得層の強い反発を買った。

議会はマンデートのあった政策をただ多数で可決すればよいというのではない。議会における審議においてマンデートの有無が再確認されなければならない。その議会審議の重要性に触れる前に、マニフェストを実効あらしめるための条件整備の問題を取り上げておく。

## 5　マニフェストを支える基盤

マニフェストが政党による民意ルートの構築を促すとなれば、特にマニフェスト導入に反対する合理性はなかろう。日本版マニフェストについて国会議員の8割が賛成しているというのは、当然のことである（21世紀臨調調査）。ただ、マニフェストをどの程度理解した上で「賛成」と言うのかが問題である。また、イギリス以外の議院内閣制の国でマニフェストほど選挙公約を重視している国は見当たらないというのだから、マニフェストが選挙の民主化に役立つとしても、日本でイギリスのマニフェストをストレートに真似していいというわけでないし、無理して導入しても成功が見込めない。そうならないようにするには、まずマニフェストを支える基盤整備を図ることが必要である。



### (1)　権力の一元化

イギリスと日本は、ともに議院内閣制の国ではあるが、議会・与党・内閣の関係で議院内閣制の形が著しく異なる。イギリスでは、内閣は与党の

執行委員会の形をとる。党首はじめ(日本流に言えば、幹事長、政調会長、国会対策委員長まで)党幹部全部が入閣するので、内閣と与党は一体化する。日本の自民党では、内閣と与党は一体化せず、両者は権力を二分し、常時、力の綱引きを行っているように見える。与党の党首以下三役を閣内に送り込むことができるであろうか。大臣が国対委員長を兼ね、野党と折衝するようなことができるであろうか。今のところ、その可能性はない。

この点に関して、昭和35年9月、臨時行政調査会は「内閣の機能に関する改革意見」をまとめた。「本来、議院内閣制の下では、与党の意向が内閣の政策に反映すべきものであることは当然である」。しかるに現実には、与党内で十分に調整されず、政府に対する政策実施の要請は内閣を通じてのみ行われるわけではなく、与党の政務調査会、その部会等が直接各閣僚に接触している実情であり、これが内閣の調整をますます困難なものにしている」。そこで、「政党と内閣との連絡は、従来のような各省と政党との直接連絡をやめ、内閣官房がこれに当たる」とし、「常時政党と内閣との緊密な連絡を保持し、内閣官房が政党と内閣との連絡窓口機関として実効を上げるように」と勧告した。それから40年以上経った今でも、勧告の趣旨は実現を見ていないように思われる。相変わらず党内実力者と官僚の連合軍に挟み撃ちされては、首相がいかに強かろうと、首相主導性の実現は難しい。

### (2)　議会主権

イギリスでは、議院内閣制は、最高の権限を持った議会を基盤にして確立された。極論すれば、1688年、議会が国王を追い出して「議会主権」を確立したのである。政党が議会でマニフェストで掲げた政策を実施する場合、議会が立法権を独占していなければ、政策は宙に浮いてしまう。日本の帝国議会は天皇の立法権行使に協賛する機関であり、議会は単独では政策を立法化できなかったから、選挙公約は「願望リスト」にとどまらざるを得なかった。有権者は、具体的な政策ではなしに、何事にも国民の期待

にこたえてくれるであろう「人」を中心に代表者を選んだ。また、内閣が天皇の名において法案を提出した場合に、議会がこれを望ましくないとして否決しても、内閣は、これと同趣旨の事項を勅令によって実施できた。国会が「国権の最高機関」であり、「唯一の立法機関」になるのは日本国憲法制定以後のことである。

日本の議院内閣制は、実質的には官僚内閣制であり、明治憲法下、天皇の「協賛機関」としての脆弱な基盤の上に「民選勢力」と「民本主義」思想に支えられて徐々にイギリス型に近づいてきたが、「民選勢力」と「民本主義」が衰えると、あと戻りする。昭和７年の５・15事件以降、政党は衰微－解体し「翼賛議会」に化した。

### ⑶　首相公選制

イギリスでは、最高の権限を持つ議会の議員の中から選ばれた党首が、総選挙で勝って第一党になったとき、首相に就任する。二大政党の２党首が首相候補者であり、有権者は１票を投ずることにより議員と首相を同時に選ぶことができる。これがイギリスの首相公選制である。したがって、国民は、総選挙において、首相選択、政党選択、政策選択が可能になる。

同じ議院内閣制であっても、明治憲法下、日本では首相は議員の中から選ばれなければならないわけではなかった。首相は天皇（実質的には天皇の側近）が選ぶのであって、天皇が国民の選んだ議員の中から首相を選んだ例は、明治憲法下、わずか５人にすぎなかった。

なお、アメリカ大統領は、党員が予備選挙で選んだ候補者の中の１人を一般有権者が選択する形で選ばれる。英米の政治制度は、議院内閣制と大統領制の違いはあれ、どちらも形式的には間接選挙で、国民が行政府の最高責任者（首相または大統領）を選んでいる。

日本ではようやく首相公選制の声が上がったが、いつの間にかトーンダウンしてしまった。

政官関係で言えば、イギリスの内閣が与党と一体になって政治を主導

し、官僚を統制する実態にならって、大臣補佐官改革を行い、副大臣・大臣政務官を導入したが、政治主導・官僚統制に成功したかどうかは疑わしい。

(4)　多数優位型民主主義

イギリスは小選挙区・二大政党制・majoritarian democracy（多数優位型民主主義）の国である。日本は、小選挙区制か比例代表制か、多数優位型か多数・少数合成型か、いまだに方向を決めかねている。

マニフェストを実現するという場合、過半数をとった与党のマニフェストが対象になる。選挙で負けた野党少数党のマニフェストは、国民多数の支持を得られなかったものとして扱われる。国民多数の意思に従って、内閣はマニフェストに掲げた政策を立法化する。こういう民意のルートの構築にはマニフェストが欠かせない。

## 6　連立内閣とマニフェスト

(1)「連立を好まない」

イギリスの政党は２つに限られるわけではないが、ジェームズ１世による王権神授説の賛否をめぐる対立が議員を二分し、国王を支持し長髪スタイルの騎士党(Cavaliers)と名乗る一派と、頭髪を短く刈った格好から円頭党（Roundheads）と呼ばれる一派ができたとき以来、２つの政党が争点をめぐって対立しつつ政治を行ってきた。「イギリスは連立内閣を好まない」と言われる。

二党制の土壌に育ったマニフェストは複数政党による連立内閣の場合にどうなるのか。

議会は数の世界 parliamentary arithmetic である。過半数の議席を持つ政党がない場合、最大政党が他の政党と政策をすり合わせ、協定を結んで連立内閣を組織する。この場合、政党が有権者に公約した政策そのものではなくて、すり合わせた政策が実施される。政策のすり合わせ具合によっ

て、二政党支持者をある程度満足させる場合もあれば、反対に不満を抱かせる場合もある。一政党のマニフェストの政策をストレートに実施し民意を実現するのには単独政権がベストであり、単独政権樹立には、選挙の得票率を議席の上に膨らませる効果が働く小選挙区制がベストである。小選挙区制は「二党制を維持し強力な政府を生み出す制度」である（H.ベイザー）。裏返して言うと、イギリス二政党制は、選挙において第一党を選ぶと同時に、第三党を蹴落とす制度である。第三党の議席数は得票率の割に少なくなるのが例である。イギリスは、第三党を最小の規模に押し込めておいて、第一党と第二党が中心に政治を行っていく majoritarian democracy の国である。

イギリスでは次の理由で連立内閣が敬遠される。「連合政権は悪いとう大義名分と信念がある。まず第１、連合政権は壊れやすく脆い。第２、イギリスの選挙は、人を選ぶのではなく、マニフェストを選ぶ。比例代表制の選挙法の下では、マニフェスト間の競争の決着がつかない。その場合、２つ以上の政党が連立して、彼らのマニフェストを折衷したものを連合政府の政策にせざるを得ない。イギリス人は妥協の名人だといわれるが、マニフェストに関する限り、妥協して折衷することを悪いことだと信じている。マニフェストには、種々の政策が含まれているが、それらは全体として整合的であるように構成されている。そこでＡ、Ｂ両党が連合して政権をつくる場合、妥協の結果、ａ問題に関してはＡ党案をとり、ｂ問題に関してはＢ党案、ｃ問題に関してはＡＢ両党案の中間案をとったりすれば、新しい政策複合体は、恐らく整合的であり得ない。それのみでなく、それは選挙に敗れたＣ政党のマニフェストよりも魅力のないものであるかもしれない。こうして連合政府の行なう政策は、どっちつかずの筋の通らないものになってしまう。イギリス人はそういう状態を好まない。……イギリスは、三大政党を母体とする二大政党の国であるが、日本は多数政党保存の原則の上に立つ一党独占の国である」。（森嶋通夫「サッチャー時代のイギリス」岩波新書 29－30 頁）

(2)　民意の合成

連立内閣の政策協定は議会による民意の合成過程と考えられる。栗城壽夫教授は、「議会制と選挙制度」（ジュリスト 955 号）で次のように説明される。

「国政上の決定、例えば、議会の議決として制度的に表現される現実的国民意思は１つのまとまったものでなければならない。国政をになう現実的国民的意思というのは、したがって無数の人々の多種多様な意見からの１つのまとまったものへの合成の過程の結果だということになるが、この合成の作用をになうものが政党である。……選挙の結果多数党となった政党のプログラム（政策）だけが現実的国民意思によって選択され、承認されたと考えるのではなく、少数党の支持者の意思も現実的国民意思の構成要素なのであるから、少なくとも議会に議席を得た政党のプログラム（政策）も議会における勢力比に応じた程度の相違をもって現実的国民意思によって承認されたと考えるべきであろう」。こういう考えは、日本では比較的多いように思われる。

この栗城教授の考え方に従うと、イギリスのマニフェストについての考え方は日本で成り立たないように思われる。イギリスでは総議員の過半数を得なかった政党のマニフェストは、少数だから否定されたと考えられる。栗城教授の考えでは、どの政党の政策も、政党の得票数に按分比例する程度において国の政策に反映されるべきだと言われる。それは具体的にどういうことを意味するのか。

極めて単純な例で考えてみる。ＡＢＣの 3 政党が、車について白、黒、赤とそれぞれ違う色の新車を発表したと仮定する。選挙の結果、得票率は、Ａ 40％、Ｂ 35％、Ｃ 25％である場合、有権者の車の選好度は、白 40％、黒 35％、赤 25％となる。40％の得票率は、議会では「ふくらませ効果」によって議席を 50％以上にふくらませることができるから、Ａは単独内閣を組織し、Ａ政党がマニフェストによって公約した白の車を製造し、国民の多数者（40％）の要望にこたえる。

比例制の場合、議席率は得票率に比例するから、Aは単独では過半数を得られず、BまたはCと連立して内閣を組織する。前者の場合、民意に沿って製造する車は、白と黒とを合成した色、または投票率に按分してボデイを白と黒の2色に塗った車ということになる。製造台数を白40%、黒35%、赤25%の割合にすることも考えられるが、事は、車でなく、国政なのだから、統一の必要性から、3種類の車製造は認められない。

問題は、車の色は誰が決めるのか。国民が直接決めるのか、国民が議会に決定を委ねるのかである。

確かに民意は国民各種の意思が合成されたものである。問題は、その合成を選挙の前に各党がある程度行い、そのしぼられた幾つかの意見を各政党のマニフェストに掲げ、その政策を有権者に選択させることによって、その時点における民意を推定する。それは国会審議の場でもう一度確認される。これがイギリス型である。これに対してもう1つの考え方がある。まず各種の意見をできるだけ国政の場に持ち上げて、国会審議の場で、代表者の手によって集約する方が、より民意に近づける方法だと考える。

両者のどちらを選択するかは、選挙制度にも関係してくるのであって、これまで議論されてきた小選挙区制がいいのか、比例代表制がいいのかという問題に戻って、改めて考え直さなければならない。

### (3)　単独内閣か連立内閣か

1994年の細川内閣による政治改革は、イギリス型民主主義の方向に向かって進められた。小選挙区比例代表並立制の導入は、政党本位、政策本位の選挙を目的にして行われた。政党・政策本位の選挙は、選挙において政党間競争と党内競争とが併存し、候補者個人本位の同士討ち競争を強いる中選挙区制を廃止し、政策の選択をめぐる政党間競争を中心とする選挙実現を目指すこと、また、このことを通じて、政党、候補者、政策の一体性を確立し、選挙において示された有権者の意思との関係を明確にすることを目指した。この政党・政策本位の選挙の実現は、政権交代可能な政治

の実現につながると期待された。しかし、結果はそうはならなかった。改革を決定した議員の口から、「あれは熱病であった」というため息が洩れた。

細川7党1会派連立内閣のあとには、羽田、村山、橋本、小渕、森、小泉の連立内閣が続き、複数政党の連立による政権がわが国において常態化してきた。連立政権の是非については、政治文化や社会構造などの要因と密接に関連しているため一概には言えないが、近年のこうした連立政権の状況においては、有権者の政策・政権選択の意思はストレートには実現されていないのである。

7党1会派による非自民連立政権が誕生することや、比較第五党にすぎない党首を首相とする政権の誕生を予想した有権者がいたであろうか。また、いわゆる55年体制下において、対立関係にあった自民党と社会党が提携して、村山政権が誕生することを予想した有権者がいたであろうか。有権者は政権と政策を選択したつもりであっても、そのどちらも選択できなかったのである。それでは有権者は、首相も政策もすべてを白紙委任したのかといえば、決してそうではないであろう。投票を行う際には、政党、候補者、政策の三大要因を中心に総合的に判断して、自己の立場に最も近い政党や候補者や政策を選択して投票したはずである。政党投票を義務づけた比例代表選挙においても、当選後、他の政党に鞍替えする者さえいた。選挙が終わると、民意はいとも簡単に無視される。18世紀のフランスの思想家・ルソーの毒舌を引用すれば、「有権者は選挙のときだけ自由で、そのほかでは奴隷状態に置かれている」という言葉が思い出される。民意は選挙を通じて政権・政策選択に反映されるのが民主政治でありながら、結果として、民主政治の原則に反する状況をつくってしまった以上、もう1度現状を変える対策が求められる。



連立を組む場合に2通りある。1つは、選挙前に、各党が連立の組み合わせを国民に対して表明し、政策協定を結ぶ場合である。例えばオーストリアの1990年総選挙における社会民主党と国民党の政策協定、フランスの

1993年国民議会選挙における共和国連合とフランス民主連合の協同綱領、ドイツのSPD（社会民主党）と同盟90・緑の党の連立協定などがその例である。その場合、有権者は、その政策協定を支持するか否かで、次期連立政権とその政策を選択肢にすることができる。

もう1つは、各党は選挙戦では固有の政策を全面に出して闘い、選挙後の連立交渉で政策協定を結んで連立政権を組織する場合であり、この例の方が多い。日本の連立内閣もこの例に入る。これらの政策協定は、有権者の手の届かない交渉の場で結ばれる。それは「見えない政治」である。

政党間の無節操ともとれるような提携は、国民の政治不信を助長させ、有権者の政治的有効性感覚（自分の一票が政治に影響力を有しているという感覚）を失わせた。55年体制下の「国対政治」は厳しい批判に曝された。その反省の上に立って政治改革を行ってきたことを思い起こすと、同じところに逆戻りする道を選ぶべきではないであろう。総選挙をマニフェスト対マニフェストの争いにすると言うならば、この際、各政党は、単独で政権をとれる見込みのない場合、有権者に対して、どの党と連立するのか、しないのか、首相指名選挙において、自分の所属政党以外の誰に投票するのか。有権者は、選挙前に政党がこれらの疑問に明確にこたえてくれるならば、投票の態度を決めやすい。政党が選挙後のフリーハンドを残しておきたいと考えることは、マニフェストの思想に反する。だからといって、それを間違った考えだというわけではない。それは選択の問題である。

(4)　その他の問題

イギリスで1834年にマニフェストの萌芽が見られてから170年経った現在、日本でようやくマニフェストがかまびすしく論ぜられるようになった。マニフェストに関して残った問題点を羅列しておく。

①　マニフェストは政党の公約であり、議員個人のローカルやパーソナルな公約ではない。日本では個人選挙が相変わらず行われているから、候補者個人の公約が党の公約以外に存在するのであろうが、それはマニフェ

ストとは関係ないのみならず、マニフェストの意義を失わせる。個人の公約は、えてして特定の者に対する利益誘導につながりやすい。実際には、有権者は種々さまざまな要求を議員にぶつけ、その実現を迫るという例が跡を断たない。議員も有権者の要求をむげに拒むことができず、結果的に特定者の利益を代弁せざるを得なくなるのが現状であろう。

公約と似たものに「口利き」と言われるものがある。「口利き」とは、「議員の身分にある者が、ある目的のために、その地位を利用して他に影響力を行使しようとする行為」（相内俊一教授）である。その行為は「反社会的な利得行為」を伴うときに問題になる。

イギリスの政党マニフェストは、議員が特定者の利益を図ろうとすることに対するブレーキとして働いてきた。現在、有権者が、マニフェストで明示された政策に関係なく、さまざまな個人的な要求を議員にすることはほとんどないし、そういう要求は、あったとしても、実現の見込みがない。

②　マニフェストは参議院選挙についても同様に考えていいのかどうか。マニフェストの本家イギリスでは、貴族院は選挙制をとっていないので問題にならない。日本の参議院選挙は政権とは関係ないと考えてよさそうに思われるが、橋本首相が、平成10年、参議院選の敗北の責任を感じて辞任された例から判断すると、政権とは関係ないとは必ずしも言えない。参議院選は衆議院選の補選のような機能を果たしている。

③　マニフェストに関しては新たな公選法改正問題が生ずる。

日本で政党がマニフェストをつくり、その文書を有権者に自由に配布するとなると、公職選挙法の事前運動の禁止（129条）及び選挙運動期間中に配付を認められる文書図画以外の「文書」の配付を禁止する条項（第142条）に抵触することになる。マニフェストを配布できない政党選挙などおよそ考えられない。4月の統一地方選挙でマニフェストを実際につくりながら、有権者に配布することを遠慮した候補者がいたという。イギリスには選挙運動期間という概念はない。

選挙前、有権者が各政党の政策内容を知るために、各党の選挙綱領や新

たに導入されるマニフェストを読むことが必要なことは言うまでもないが、それ以上に、候補者同士によるディベートや政党幹部同士によるディベート、さらにはそれを報道するテレビ番組や独自の企画による番組が、効果的である。それは既にイギリスで実証済みである。マニフェスト対マニフェスト選挙を新たに導入するに当たっては、その充実が特に求められるところである。

選挙を主管した自治省選挙局編集になる「選挙用語辞典」（昭和43年版）には、「立会演説会の制度は、現行の公営の選挙運動の中で、有権者が各候補者の政見を知る上に便宜な制度として最も重要なものの1つである。」と書かれている。しかし、候補者の個人的な理由による不参加により、立会い演説会は無意味となり、関係の公選法の条文（第151から160条）は既に削除されている。

候補者同士及び各党幹部同士によるディベートは、報道番組に取り入れることによって、従来より格段に需要を増した。番組が選挙結果に与える影響力が大きくなるにつれて、番組編成に「不偏公正」の要請が求められ、郵政省は「自粛」の通達を出すに至った。マニフェスト対マニフェストの選挙を実現するには、立会い演説会の復活及びその報道・独自番組の編成が強く求められるところである。

したがって、公選法の関係条文の復活及び新たな整備が今後の課題になる。

④　今までの公約は、あれもやる、これもやるという願望を並べるそれ以上のことでなかったが、マニフェストでは政策の具体的な数値目標を明記し、その財源的な裏付けも示し、実行期限、つまり工程表を明らかにするというのであるから、政党間の議論にとどまらず、実行の成果が評価されなければならない。任期満了の4年後には、マニフェストに対する最終的な「通信簿」が出ることになろう。その際、内閣または与党が政策の進捗状況を報告することになろうが、評価に客観性を持たせるためには、野党や第三者機関からの評価を加えることが必要になろう。

### 7　国会における政策論争

最後に、マニフェストに関して欠かせない問題の１つとして、議会におけるディベートを取り上げる。イギリス人は具体的に物を考え、争点を明らかにしてフェアーに論争するディベート好きの国民である。それは議場の対面式座席や自由な発言に示される。論争は国民の見ている前で勝ち負けが判断される。公の席で勝ち負けを決めたがらない日本人に、公開の場での政策論争をどこまで求めることができるであろうか。

R.ローズは「現代イギリスの政治」II（犬童一男訳）の中で、マニフェストの特色を挙げている。

①政党は、具体的な問題について国民がどのように考えるかが明確になるような世論形成のために、政策を考え、総選挙において提案すべきである。②マニフェストに掲げる政策は、実現するための手段や方法を具体的に明らかにしなければならない。③政策づくりには専門的なスタッフの協力が必要になる。④政党はよき指導者を養成するとともに、大臣、副大臣や党幹部に適正な人材を配置しなければならない。

そして最後に、議員の debatinng faculty が取り上げられている。

マニフェストは、選挙の前後、議会の内外の各方面において論ぜられ、政策論争が次の総選挙まで継続される。それは国民注視の中で行われる。ディベートを苦手とする日本人に、イギリス並みのディベートを期待できるか。

今北純一氏が「欧米・対決社会でのビイジネス」の中で、取り上げたフランス人社会のディベートは、われわれ日本人がディベートを考える上で参考になる。

「自動車会社ルノーでの会議をフランス全般に当てはめられない」と断りながら、著者は次のように言う。

「衆議一決をモットーとする日本人がフランスの会議に放り込まれたら、相当に面くらうことは間違いない。その最大の理由は、討議の場は、すなわち個人技を前面に出して「対決」する場であり、そこにおけるコミュ

ニケーションは双方向通信ではなく、おおむね一方向的であるということだ。日本の社会においては、相手の言うことに耳を傾けるのは、礼儀であるばかりでなく、重要な情報源でもある。他人の意見を自分なりにフィルターにかけ、反芻、咀嚼し、それを自分の考え方に総合する。そして、その段階でもはや他人からの借り物ではない、独自のアイデアにまとめ上げる。そういった外部からのアイデアを取り入れる加工プロセスは日本人の特技ともいえるものだ」。フランスは「日本とは本質的なところで異なることに気づく。ヨーロッパにおける討議の場では、他人の意見に耳を傾けるという姿勢より、その場をいかに自分の意見で律するかという姿勢が支配的に思える」。「公の席で、相手を完膚なきまでに打ち砕き、彼の顔をつぶすなど、日本ではやってはいけない部類の行為とされてきた。相手に異を唱えるにしても、それにはいくらでも婉曲なやり方がある。和を乱すのは大人げない。集団の場を自分のカラーで塗りたくるという行為は、パワーのある人間と評価されるより、よほど自意識過剰で組織に合わない人間と診断される傾向の方が強い。そういった和の精神をたたき込まれた日本人が、ヨーロッパの個人技の世界で遊泳するのは決してやさしくはない。」

「デバ（討論）は、ヨーロッパでは、知的スポーツなのだということが最近、実感できるようになった。スポーツをして汗を流すというのが、生物学的な新陳代謝を促し、健康増進に不可欠なように、彼らは、デバによって頭脳における生物学的な新陳代謝を実行している。その何よりの証拠は、どんな会議でもよい、発言している人間と、出席はしても他人の話を聞いているだけの人間と見比べてみればわかる。しゃべるという行為は、生物学的にきわめて活性の状況だという事実が改めて認識されるはずだ。オン（ON）の状態なのだ。そしてさらに興味深いのは、発言者が遮られ、口を封じられて、出番を失っていてしまっているとき、彼はオフ（OFF）の状態に陥り、同じ人間とは思えぬほどおとなしくなってしまう」。「私は」「私は」で、自分を矢面に立たせ、公の席で八方からの反論を蹴散らせながら自分の論陣を張るというのは、大変にエネルギーのいることなのだ。公

の席では、自分を守るのも、自分を窮地に落とし込むのも、自分一人、援軍は期待できない。その一方、自分を防御する論調を構築する中で、リアルタイムの発見があり、それがオリジナルなアイデアの蓄積につながることもある。また、公の場で叩きつぶされた悔しさを踏み台に、次回のチャンスに備えるというトレーニングを彼らは無意識に、そして無数に積んでいく。」

「日本では、「沈黙は金」ということわざが示すように、ペラペラと饒舌な人間は小物という考え方がある。私がルノーで発見したのは、それとは全く対照的なアプローチであった。人の意見を聞いているだけでは、意見のない人間という評価を下され、プロとしての能力に疑問を持たれる危険性がつきまとう。フランスでは自分でイニシアチブをとらぬかぎり、何事も進展しない。その事実を理解するのにさして時間はかからなかった。フランス人は議論に熱しやすい。会議の席では相手の意見に耳を貸すというより、自分の意見をいかに通すかということにエネルギーを使う。劣勢に回ったときは詭弁や強弁すら動員して自分の態勢を立て直し、再攻撃をかける。そして最後は議論の腕力に勝る方に軍配が上がる」。

このフランスのデバは、イギリスのディベートとは少し違うようである。

政治家の debating faculty を最も強調した W.バジョットは「英国憲政論」の中で外国と比較する。「外国の議会のディベートぶりと比較してみると、英国議会のディベートは甚だ示唆に富んでいる。アメリカ議会のディベートにはティーチング効果がほとんどない。大統領政治に固有の弊害はこの効果をディベートからとり去るところにある。大統領政治では議会のディベートが実効を持たない。何となれば、議会が行政府を追い出すことができず、行政府は議会の決定を全面否認することができるからである。

フランス議会は、専制の権力をほしいがままに行使できる膨大な権力国家の付属品としては、いかにも似つかわしい格好の議会である。彼らが言

論に自由なしというとき、その権力を敵とする彼ら自身の立場を封鎖するのである。ごく少数の認められた反対者が大言壮語をもって議場の空気を圧するが、たまには本当のことも言っているにしても、あらゆる場合に空しく響くにすぎない。英国議会で行われるディベートは、これら補助的な議会（auxiliary chambers）では到底望むべくもない世界に冠たる位置を占めている。」

わが国は、大日本帝国憲法制定のときには、イギリスやドイツなどヨーロッパ諸国の憲法をモデルにした。日本国憲法制定のときには、国会に関しては、アメリカをモデルにした。それがよく運用できたかどうか考えるとき、W.バジョットの前掲書 The English Constitution 1927 年第 2 版の序文に書かれた、Earl of Balfour イギリスの元首相の言葉が思い出される。

バルフォア元首相は言う。

「政治の組織・制度（constitution）は容易にコピーできるが、それを動かす人の心はコピーできない。借りものの組織とそれを動かす人の心がしっくり合わなければ、そのちぐはぐから思わざる結果が生ずる」。その心とは何か。「生来の自由を求める性向、法に対する敬意、ユーモア、汚いプレーに対する厳しさ」であって、「ヤミ取引を大目に見過ごすとか、いつ、いかにして妥協すべきかという潮時、塩加減を心得ない国民、極端な結論に釣り込まれないだけの自信を持ち合わせない国民、金で釣ったり釣られたりすることが少しも神経に触らない国民、及び、党派の対立があまりに大きく、かつ深刻になりすぎる国民には、イギリス式の組織・制度の運用は、その成功が難しいし、また不可能となる」。したがって「イギリスの組織・制度を縁もゆかりもない他国へ押し売りする人があれば、熟慮された方がよろしい」。



国会改革が年中行事のように唱えられるのは、「組織・制度とそれを動かす人の心のちぐはぐ」が大きく影響している例証である。今回のマニフェ

ストはどうであろうか。最後に日本を代表する政治家の「公約」観を見て、本稿「日本の国会とイギリスの議会」の終わりにする。

## 8　日本政治家の「公約」観

### (1)　池田勇人

日本の政治家の「公約」を取り上げるときに思い出されるのは、まず、池田勇人蔵相の「所得倍増論」である。池田は、1959 年 3 月、「所得倍増論」を初めて公にした。彼は、前年末の岸首相の警職法問題の処理を不満として、大臣を辞して岸首相に公然と反旗を翻していたときだから、「所得倍増論」は岸内閣に対する政治的挑戦であったかもしれない。池田は、その 6 月、内閣改造の際、再び入閣して通産大臣となった。 7 月の参議院議員選挙中、池田は所得倍増論を遊説して回った。それが案外人気があると聞いて、岸首相は、福田赳夫農相の入智慧で、応援演説の旅先・福岡で、藪から棒に「所得倍増 10 カ年計画」をぶち上げた。そして、これが新内閣の三大政策の 1 つになってしまった。岸首相も、佐藤栄作蔵相も、次年度(1960 年)から実行に移したいと秋の国会で言明し、党の政調会の経済調査会が中心になり、経済企画庁職員を動員して立案作業にとりかかった。経済企画庁は、「新経済計画」が終わっていないから、それが終わってからにしたいと考えたが、岸首相が公約したのだから、ぜひ進めると言われて協力せざるを得なかった。

自民党経済調査会は約 3 カ月の日子を費やし、10 月 16 日「国民所得倍増構想」を発表した。他方、経済企画庁の「所得倍増計画の基本構想」は、21 日の経済閣僚懇談会に提出されたが、杜撰であると池田通産相と佐藤蔵相の手厳しい批判を被ってつぶれてしまった。池田通産相が難色を示した最も重要な点は、財政計画について裏付けがないことであった。もともと大蔵省は財政計画について強硬に反対してきたのであり、池田も吉田内閣の蔵相時代、長期計画に反対であった。その池田が財政的裏付けを云々するのは、むしろ倍増計画を無理だとして、つぶすためであったのであろう。

池田の所得倍増論は根拠薄弱な放言にすぎなかったのであろう。池田は、吉田内閣当時、中小企業の１つや２つつぶれてもかまわない言い、野党に不信任案を提出され、通産相を辞職したことがある。所得倍増論は、その後、日米安保条約改定交渉の影に隠され、いつの間にか消えてしまった。（升味準之輔「現代日本の政治体制」400－402 頁参照）

⑵　中曽根康弘

最近では、選挙公約問題は、現在の消費税導入のときに起きた。昭和 61 年７月７日、衆参同日選挙の際、自民党税調で大型間接税導入が取り上げられていたが、中曽根首相は、選挙に際して、「私は大型間接税を導入しない」と国民に向かって宣言した。自民党は大方の予想に反して 300 議席を獲得して自民党の大勝利であった。選挙後、自民党の税調路線に沿って進むかに見えた。

中曽根首相は、翌昭和 62 年１月の国会の施政方針演説で消費税や売上税について一言も触れなかった。「売上税の「う」の字もない」と野党側は首相の無責任を追及し、国会は審議ストップした。自民党税調からも、「自民党の税調改革案に言う３兆９千億円という間接税は、大型間接税であり、公約違反に当たる」との批判があったが、首相は、「スレスレだろうが、公約違反にはなっていない。１億円というスソ切り（免税点）を設け、87％の企業は納めなくてもいい、マル優で母子家庭、老人を例外としたことは、公約の不公平税制の是正にかなっている。」と反論した。

国会答弁では、首相は、そもそも大型間接税とは「多段階、包括的、網羅的、縦横（タテヨコ）十文字に投網をかけて課税するようなものだ」と述べ、導入しようとする売上税については、「53 の非課税品目や年商１億円の免税点、５％の低税率を認めるものだから、大型間接税に当たらず、したがって公約違反ではない」と批判をかわした。こうして日本型付加価値税（売上税）は導入されたのである。

(3)　小泉純一郎

今年（平成15年）1月23日衆議院予算委員会で、小泉首相は、民主党管菅　直人代表の「公約違反だ」との追及に「この程度の約束を守れなかったのは大したことではない」と失言した。思わず本音が飛び出たのかもしれない。

正確に言えば、「この3つの約束（8月15日靖国神社参拝、国債発行額3兆円以下、ペイオフ解禁）の中で、1つでも守れた約束がありますか」の質問に対して首相は次のように答えた。「誤解していただきたくないんですが、私は、確かにこれは約束しました。しかし、私の最大の国民に対する約束は行財政改革ですから、そういう改革の中でこういうことを言ったのも事実です」。これに対して菅代表は、「この3つとも約束が守られていないという意味ですね、今の答弁は」と追い打ちをかけた。ここで次の失言が飛び出した。「今の言うとおりならば、確かに、そのとおりにはやっていないということになれば約束は守られていない。しかし、もっと大きなことを考えなきゃいけない、総理大臣として。その大きな問題を処理するためには、この程度の約束を守れなかったというのは大したことではない」。この最後の部分「大したことではない」が問題となった。

これに対して中曽根元首相は、「就任の昨年4月と今年では政治情勢が変わった。それを読み切れなかったところを公約違反と言われたのだろう。政治家は全部公約を実行しなければならないというわけではない」と言い、中川国会対策委員長は首相に「注意した」と言う。「報道と読者委員会」で土本武司氏の発言「思わず口走ったということでマスコミも寛大な姿勢をとった。しかし一国の総理が明確に公約したのに守れなくても大したことないでは、他の約束についても守らなくてもいいということになる。やはり姿勢は厳しく問い質すべきだ」。

今、マニフェスト（公約）論争中に公の席で行われたこういう発言は、軽率のそしりを免れないということになろう。

首相は、27日の予算委員会で「不適切であった」と反省されている。