

# 英国の政治機構における与野党の建設的關係 (1)

— H・ファイナーの論考を手がかりとして —

若松新

## 目次

はじめに

第一章…英国の政治機構に残る伝統的特質

(一) アメリカ合衆国と英国の政治機構の比較

(二) 英国の「憲法習律」に基づいた国王、政府(内閣)と議会(野党)の關係

(三) 内閣の地位

(四) 国王(女王)の首相任命権

【例1…与野党伯仲状態下での少数与党政権の場合】

【例2…保守党党内での権力委譲の場合】

【参考例3…「労働党党首＝首相(候補)」の場合】

第二章…英国における野党制度の公的認知

(五) 野党の地位の確立

(六) 責任ある「議会野党」の戦術

(七) 野党第一党(とその党首)の特別な役割

(八) 「野党第一党の党首の不信任案」をめぐる顛末

第一編のおわりに——議長の地位と権威について——（以上本号、以下別号に続く）

第三章・野党制度の比較政治機構論的考察

（九）野党をめぐる仏、米との比較分析——一九五〇年代当時の分析を中心として——

（十）野党をめぐる西ドイツとの比較分析

（十一）シュレーズヴィヒ・ホルシュタイン州における英国から輸入された野党第一党の制度

（十二）野党の制度的限界

（a）西ドイツに輸入された英国的制度的限界

（b）英国における野党の制度的限界

おわりに——政治機構図の比較分析——

はじめに

本稿は、ハーマン・ファイナー（Herman Finer: 1898-1969）の著書『ヨーロッパ列強国の政治機構』（一九五六年）<sup>(1)</sup>所収の「英国の政治機構」および『現代ヨーロッパの主要国の政治機構』（一九六〇年）<sup>(2)</sup>所収の「英国の政治機構」に基づいて、現在の時点での補正を加えて、英国の政治機構の大綱を、その与野党の建設的関係を中心にとめたものである。

（一）「なぜ、他の著書ではなく、H・ファイナーの著書にこだわったか」、（二）「なぜ、H・ファイナーの一九五六年と一九六〇年の著書を用いて、英国の与野党研究をするのか」について、予め申し述べたい。

第一に、H・ファイナーの前述の著書（大著）は、英、仏、西独の西側主要三箇国と旧ソ連の比較研究の全体

を、H・ファイナーが一人で行ったもの（共著に対して「単著」）である。かような包括的研究を単独で行った事例は、晩年のH・ファイナーを除いて、ほとんど稀有である。複数の研究者が分担して共著の形で、複数の国家の比較政治制度研究を行った事例としては、例えば、K・W・ドイチュ (Karl W. Deutsch) と J・I・ドミンクス (Jorge I. Dominguez) と H・ヘクロ (Hugo Hecho) 編著の『比較政治機構：先進国と発展途上国の政治』（一九八一年度版<sup>3</sup>）における、先進諸国六箇国（米、旧ソ連、英、仏、西独、日）と中国と第三世界諸国（インド、ナイジェリア、エジプト、イラン、キューバ、メキシコ、ブラジル）の比較研究を七名の学者が分担研究した事例。G・A・アーモンド (Gabriel A. Almondo) と G・B・パウエル (G. Bingham Powell, Jr.) 編著の『今日の比較政治学：世界的視点に立って』（一九八八年度版<sup>4</sup>）における、英、仏、西独、旧ソ連、中、メキシコの六箇国とアフリカ諸国（における五一箇国）の比較研究を一二名の学者が分担研究した事例。R・C・マクリティス (R. C. Macridis) 編著の『現代の政治制度：欧州』（一九九〇年度版<sup>5</sup>）における、英、仏、西独、地中海諸国（伊、ポルトガル、スペイン、ギリシャ）、スカンジナビア諸国、EEC諸国および旧ソ連を八名の学者が分担研究した事例等がある。H・ファイナーの研究は、先進四箇国に限られているけれども、各国の政治制度論の比較研究を老練な政治学者が、網羅的に行った（おそらく）「最初で最後の研究」であろうと推定できる。したがって、この著書を採用的ならば、必ずや包括的な視点から分析ができると思う。この点で、比較政治制度論ないし政治機構論の研究者が、一度は歴史的に振り返って研究すべき登竜門となるであろう。

なお、H・ファイナーの研究書と比べると、H・ファイナー以降のそれは、比較研究の対象国が増加している。その理由は、一九六〇年代以降の旧植民地諸国（とりわけアジア・アフリカ (A・A) 諸国) の独立によって、近

年は検討すべき対象国が増えたからである。これに對してH・ファイナーの時代には、西歐列強の比較分析だけでおおよそ事足りていた。とはいえ中南米諸国（のうちの大国）が独立し始めたのは、一八一〇年代以降のことであつた。そこで厳密に言えば、H・ファイナーの時代にも、（その著しい政情不安という「負の要素」を消去するならば、）既に中南米諸国は（広く考えれば比較政治学の）研究対象となりえたけれども。<sup>6</sup>このような時代背景の違いも、H・ファイナーが「單著」で、包括的研究を行へた理由となるであらう。

第二に、H・ファイナーが研究の対象とした、「一九六〇年以前の英国政治」は、第二次世界大戦後、英国で初めて（保守党と労働党で構成される）二大政党制度が確立し、その長所が確認された時期に相当する。かような意味で「与野党の建設的關係」を研究する学徒にとっては、「かつて存在していた英国二大政党制の長所」を分析する場合に適している。これに反して、今日、とりわけ一九八三年総選挙後の時点では、英国二大政党制の揺らぎが問題となっている。つまり、「得票率における疑似三大政党制」と「議席率における外見上の二大政党制」との乖離現象<sup>7</sup>によって、今日の英国政治は蝕まれていく観を否定できないからである。ここでは二大政党制度のモデル・ケースとして、「かつて存在していた古き良き英国政治」のプラス面を分析したいと思う。

なお旧ソ連については、H・ファイナーが研究の対象とした一九五〇年代と、今日の政治機構との間で、政情が激変している。旧ソ連では、いわゆる平和的な「東欧革命」で生じた自由・民主化「改革」の推進という一つの方向性は認められるものの、旧共産党系、極右・民族主義系の「保守」派、「国権」派の勢力も軽視できず、一進一退を繰り返している。旧ソ連では現時点でもなお、行く先が判然としない過渡期にあると判断する。そこで、旧ソ連（現ロシア連邦<sup>8</sup>）の分析については、本文で扱うことは極力避け、脚注で指摘するにとどめたいと思う。

## 第一章…英国の政治機構に残る伝統的特質

### (一) アメリカ合衆国と英国の政治機構の比較

図1は、アメリカ合衆国の政治機構と英国の政治機構を比較したものである。

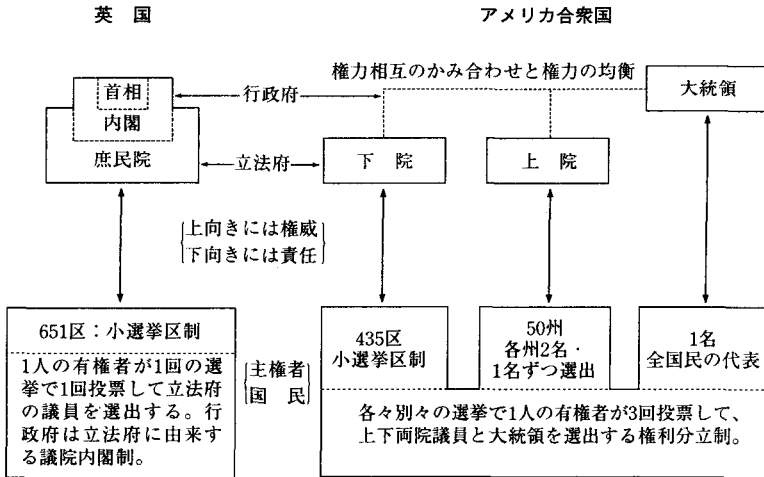
図1においては、英国の上院(貴族院)が省略され、英国は事実上、一院制を採っているものとみなされている。その理由は、今日までに貴族院の政治的権限が極めて縮小されてきたからである。

第一に、「一九一一年の議会法」が、「財政法案 (Money Bill: 『金銭法案』との訳もある。)<sup>(9)</sup>」即ち「予算の収支を伴う法案」に対する貴族院の権限 (power) を廃止した。その結果として、「財政法案」に対して、貴族院は当該法案の提出権も否決能力も持たず、事実上まったく審議能力を持たなくなりました。すなわち、「一九一一年の議会法」は、貴族院からその財政的権限 (financial powers) を奪い去ったのである。

第二に、通常の公共政策を作成し、確定する「公共法案 (Public Bill: 『非金銭法案』との訳もある。)」についても、貴族院は「一九四九年の議会法」によって否決能力を失い、「一二箇月だけその成立を遅らせる権限」(言わば、一種の「一時停止的拒否権 (suspensive veto: 『引き延ばし権』 (a delaying power) との解釈もある。))<sup>(10)</sup>を有するに過ぎなくなりました。

しかし、この一二箇月の期間の意義は失われていない。すなわち貴族院は、この「一時停止的拒否権」の「権限」の故に、国民の激情をコントロールし、慎重にして有識(者)の(助言に従った)筋道を選択すること

図1：アメリカ合衆国と英国の政治機構の比較



本図はHerman Finer, *The Major Governments of Modern Europe*, 1960, p.68. による。

ができるように、配慮するのである。<sup>(11)</sup> そこでB・クリック (Bernard Crick) によれば、今日の貴族院は強い「上院 (Upper House)」ではなく、有用な「再審の院 (a Chamber of Review)」、「修正の院 (a House of Correction)」または「精査の院 (a House of Scrutiny)」であるとされている。<sup>(12)</sup> なお貴族院は、一九八〇—八一年会期現在、八八八名 (内数、保守党四三五名、労働党一五二名、自由党三九名、無所属二一九名、僧侶二六名、法官貴族一七名) もの膨大な議員をかかえているとはいえず、定期的に審議に参加する実数は、一九七九—八〇年会期現在二七〇名であり、その内数は、保守党一〇九名、労働党九〇名、自由党二〇名、無所属三〇名、その他二〇名、僧侶一名である。<sup>(13)</sup> 更に制度上、議事を開始するために必要な議事定足数は三名、議決を行うために必要な議事定足数は三〇名に過ぎない。<sup>(14)</sup>

(二) 英国の「憲法習律」に基づいた国王、政府（内閣）と議会（野党）の關係

英国における「憲法習律 (the conventions of the constitution)<sup>(15)</sup>」の目的は、国王、政府（内閣）および議会（野党）が、国民の意志に対して効果的に責任を負うことである。主要な「憲法習律」を列挙すると、以下の二二点に集約される。

- (1) 国王は、政治的決定に際して何ら個人的権力を有していない。
- (2) 議会が主権を有する権威（者）である。
- (3) 「女王陛下の野党 (Her Majesty's Opposition)」は、国民の中の最も大きな少数派の代表者として、多数派が理不尽な立法を強行したり、少数反対意見を封じ込めようとすることに抗して、議会の手続きと慣習 (mores) によって擁護されるべき正当な地位を有している。
- (4) 庶民院で信任を得られなかった政府は、通常、辞職すべきものとする。
- (5) 極めて重要な争点について庶民院を御していけなくなった政府は、庶民院を解散し、有権者に信を問うことができる。(この場合に) 国王は、首相の解散要求を(当然)<sup>(16)</sup>認めなければならない。
- (6) 有権者が現在の政府に対抗する多数派を総選挙によって選出した場合には、現在の政府は総辞職しなければならない。(この場合) 現在の政府は公職にとどまることも、新たに選出された庶民院を解散することもできない。
- (7) 内閣は、連帯して (collectively)、施政方針と各省庁の行政遂行に関して、議会に対して責任を負う。【いわ

ゆる連帯責任制 : collective responsibility】

(8) 庶民院において過半数を占める政党は、「自党の党首を首相として指名し、国王から政府の組閣に関して信任を受ける権利」を有する。

(9) 首相は自らの政府において形式上、第一番目の影響力を有する。首相が辞職した場合には、彼が率いる政府も(当然)総辞職する。(その場合)首相は、後任の首相になるべき者として誰がふさわしいかについて、国王に進言する。

(10) 条約は、国王(即ち、この場合、政府(内閣)を意味するが)によって締結され、議会によっては締結されない。しかし、政府は、庶民院に提案しても批准を得られないような条約を、締結すべきではない。

(11) 宣戦の布告と講和条約の締結を含む対外政策の遂行は、国王(即ち政府)に帰属する(権限である)が、庶民院によって支持されねばならず、間違っても庶民院の意志に反して(かような権限が)行使されてはならない。<sup>(17)</sup>

(12) 少なくとも一年に一度は、議会が開かれなければならない。<sup>(17)</sup>

なお私見によれば、右記のH・ファイナーによる「憲法習律」の顕著な特質は、特に第三項において、制度的に必要不可欠な「野党の地位」について特筆していることである。<sup>(18)</sup>

(三) 内閣の地位

(英国における)内閣の地位は、「憲法習律」的ないし慣習的である。内閣は、(かつて)国王が有していた統治



権を継承した者であり、部分的には「国王の権力」を、絵画のように生き写した継承者であるときえ言われている。(歴史の)教科書が(かつて)「議会における国王 (the King-in-Parliament)」を正に「主権を持った統治者」とみなしていたように、(今日では)「議会における内閣 (Cabinet-in-Parliament)」こそが「主権を持つ統治者」と、現実的に見て判断されていると言えよう。

(英国における議院内閣制度とアメリカ合衆国における大統領制度を比較すると、)英国における内閣は、その主要な枠組みにおいて、合衆国連邦憲法における行政府の長に相当するが、以下の五つの重大な留保となる条件を付ける必要がある。

(1) 合衆国の行政権が、(合衆国連邦憲法によって) 限定列举され、指定されて委託され、割り当てられているのに対して、英国の内閣は、議会が自ら保持しない全ての権力を「憲法習律」の上で) 有している。

(2) 合衆国大統領が、(既に合衆国連邦憲法により法的に) 確定した任務を、議会 (Congress) から独立して(即ち、議会の信任の有無にかかわらず) 有しているのに対して、英国の内閣は、庶民院の信任を得ている場合にのみ、(即ち、庶民院の過半数の支持を得ている限りで、) 公務を執行しうる。

(3) 英国の内閣は「集団として機能する行政権者 (a collective executive)」であり、合衆国大統領のような「単一の個人 (a single person) からなる行政権の主体」ではない。

(4) 合衆国大統領は、国家の首長 (the chief of state) として機能するが、英国の内閣はそうではない。(英国の国家元首 (the head of the state) は国王である。)

(5) 合衆国大統領は全軍の最高司令官であり、統帥権を有しているが、英国の内閣はそうではない。<sup>(19)</sup>【法律上

(形式の上では)、英国では、国王が三軍の最高司令官であり、統帥権を有している。<sup>(20)</sup>】

要するに、英国では国王の大臣が、同時に国会議員でなければならぬ。<sup>(21)</sup>そして、国王の大臣は、庶民院において不信任案を議決された場合には、辞職しなければならない。この点が、アメリカ合衆国(連邦憲法)における(あらかじめ、明確に、その分権された権限が法的に規定された三権分立制度の下での)大統領制と異なるところである。とどのつまり、英国の政治機構においては、首相(政府)と下院(庶民院)とが権力融合的に結びつく、議院内閣制(parliamentary government, parlamentarisches Regierungssystem)を採用している。(なお、この権力融合的結びつきの故に、前述した政治機構図(図1)は、首相と内閣と庶民院の三者の境界線を点線で記していると考えられる。)これに対して、アメリカ合衆国の大統領と上下両院は、厳格な「牽制と均衡(checks & balances)の関係」に基づいた権力分立制(separation of powers, Gewaltenteilungssystem)つまり大統領制(presidential system)を採用しているのである。

#### (四) 国王(女王)の首相任命権

【例1…与野党伯仲状態下での少数与党政権の場合】

首相が庶民院の絶対多数(単独過半数)を占める政党の党首の場合には、国王(女王)の選択権は今日では意味を持たない。しかし、そうでない場合には、首相の任命に際して、国王(女王)の選択権が実質的意味を持つ場合もある。

一九七四年二月の総選挙の結果、労働党三〇一議席、保守党二九七議席、自由党一四議席、その他二三議席、合

計六三五議席(過半数三一八議席<sup>(22)</sup>)となり、単独で過半数を占める政党が存在しないこととなった。しかも、得票率では、保守党三七・八%、労働党三七・一%、自由党一九・四%、その他五・七%<sup>(23)</sup>で、保守党が労働党の得票率を若干ながら上回っていた。そこで、議席数で上回る労働党が政権に就くべきか、得票率で上回る保守党が政権に就くべきかで、錯綜した状況が生じていたのである。

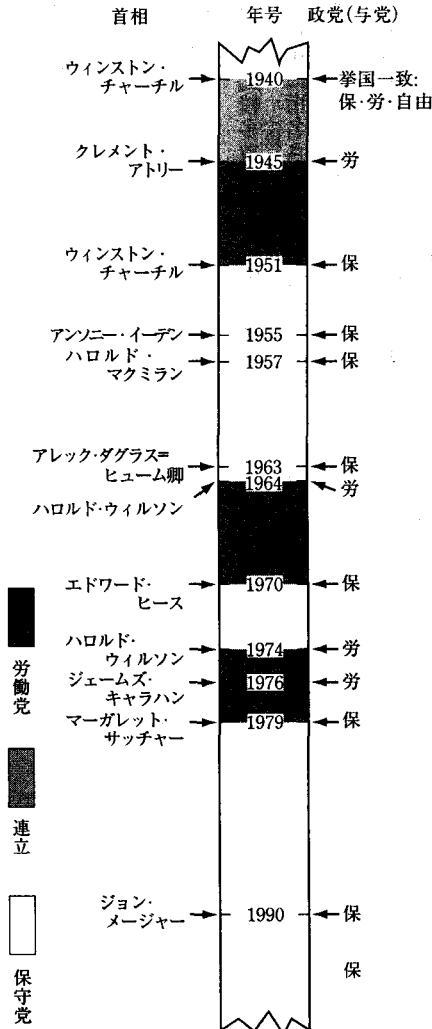
この時、労働党は、野党諸会派の合計議席数三三四に上回るために必要な議席数に三四議席足りなかったが、議席数の上で比較多数党である労働党の党首ハロルド・ウィルソン(Harold Wilson)が、女王の実質的な任命権<sup>(25)</sup>によって首相に指名されたのである。この結果、いわゆる(数理上の)「逆転政権(得票率で野党に下回るが、議席率で野党に上回る政権)<sup>(26)</sup>」が、一九一〇年、一九二九年、一九五一年に続いて誕生したのである。また政治制度上、イギリスの影響を強く受け、同じく小選挙区制を採用しているカナダでも、(一九八一年に刊行された文献によれば)第二次世界大戦後一三回の総選挙の結果のうち二回が、数理的に「逆転政権<sup>(27)</sup>」であったと言う。

なお、H・ウィルソン少数与党内閣は、同年(一九七四年)一〇月に突然、総選挙<sup>(28)</sup>を行って支持基盤を確立した。この総選挙で、労働党は三一九議席(得票率三九・二%)を獲得し、野党諸会派の合計議席数三二六(うち保守党二七七議席(得票率三五・八%)、自由党一三議席(得票率一八・三%)、その他二六議席(得票率六・七%))を三議席上回った。かくして、H・ウィルソンが率いる労働党政権が、今回は単独多数派政権として、再組閣されたのである。

【例2…保守党党内での権力委譲の場合】

始めに図2を参照してほしい。一九四〇年以降一九六五年までに、英国では、同一政党である保守党内で政権の

図2：1940年以後の英国の政府与党と首相名



本図は、Gabriel A. Almond/ G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics Today: A World View*, 4th ed., Scott, Foresman & Co., 1988, p.157. 所収の Figure 9.1を補訂して作図した。

委譲が三回あった。すなわち、一九五五年にチャーチル (Winston Churchill: 1874-1965) からノーテン (Anthony Eden: 1897-) へ、一九五七年にイーデンからマクミラン (Harold Macmillan: 1894-) へ、および一九六三年にマクミランからバトラー (Rab A. Butler) やヘイルスハム (Halsham) 卿ないしモードリング (R. Maudling) ではなくダグラス＝ヒューム (Alec Douglas-Home) 卿に政権が委譲された。この時、特に一九六三年の政権委譲に際して、女王が実質的な任命権を(かつては)持っていたと言われている【過去形に注意】。

その後一九六五年に、E・ヒース (Edward Heath) が、初めて党首公選制度にのっとって保守党党首になり、一九七〇年の総選挙後に首相に選出された。一九六五年以来、保守党では、「保守党党首＝首相(候補)」と決定し

たからである。この結果、女王の首相任命権は(二大政党制度が続く限りにおいて、【例1】のような与野党伯仲の場合を除いて)全く形式的なものとなった。

なお、一九二二年委員会 (the 1922 Committee) の下で、保守党は保守党党首の選出方法の制度化を計ってきた。一九六五年以降、恒例化された当該制度によると、保守党の党首選出方法は、①選挙権(投票権)者は庶民院議員のみで、無記名投票による。②第一回目の投票では、過半数の投票を獲得し、かつ(投票総数の)一五%以上の大差を次点の候補につけた候補がいた場合にのみ、党首に選出される。かような候補がない場合には、第二回目の投票に入る。③第二回目の投票では、過半数の投票を獲得した候補がいた場合に、当該候補が保守党党首に選出される。④第三回目の投票は、第二回目の投票でも、最大多数を獲得したものが、比較多数を獲得するにとどまる場合に行われる。第三回目の投票では、(第二回目の投票の)上位三名に対して優先順位をつけて投票する。そして、第一位の優先順位において第三番目の者が獲得した得票を、優先順位に従って上位二名に配分する。その結果、過半数を獲得した者が、保守党党首に選出されるのである。<sup>(30)</sup>

なお、サッチャー (Margaret Thatcher) 首相が一九九〇年一月に退陣を決意したのは、党首選挙の前には圧倒的に有利とみなされていたのに反して、一月二〇日の第一回目の投票で過半数を獲得しただけでも、次点の候補に一五%以上の大差をつけるという第二の要件に適合するために四票不足していたからである。第二回目の投票では、現職の蔵相からサッチャー首相の後継者として出馬した、四七歳のジョン・メージャー (John Major) が、過半数にあと二票まで迫った。対立二候補が「挙党体制」を理由に第三回目の投票への立候補を辞退したため、J・メージャーが保守党党首に確定し、英国首相となったのである。<sup>(31)</sup>

この様に、「保守党党首＝首相（候補）」と制度化されていなかった過去の事例では、女王に実質的任命権が認められる場合もあったのである。

【参考例3…「労働党党首＝首相（候補）」の場合】

一九七六年四月に、労働党のウィルソン（Harold Wilson）首相は突然、六〇歳定年制を打ち出して首相を辞任した<sup>(32)</sup>。キャラハン（James Callaghan）がその後継者となった。この政権委譲が行われた一九七六年四月に、同時に、労働党は庶民院の過半数が支持する政権から、少数与党政権に転落している<sup>(33)</sup>。この様に、小選挙区制を採るイギリスでも、必ずしも絶対多数（過半数）を占める政権のみが存在するわけではないのである。

この一九七六年の政変に際しては、ウィルソン首相退陣の後、閣内の六名の大臣が、労働党党首の（庶民院議員間の互選による）選挙に立候補した。第三回目の投票でキャラハンが党首に選出され、かくして、首相に選出された<sup>(34)</sup>。この時、労働党は少数与党政権であったが、（総選挙の後ではなかったので）野党保守党の党首が首相になる特段の根拠はなく、「労働党党首＝首相（候補）」の図式が適用された。したがって、女王の首相任命権は実質的な影響力を持たなかったのである。

なお、一九八一年一月の臨時党大会で、労働党は党首選出方法を改め、従来の方式である庶民院議員間の互選による党首選挙から、労働党を構成する庶民院議員、すなわち議会労働党（二〇%の持ち票）、労働組合（四〇%の持ち票）、選挙区労働党（三〇%の持ち票）の三者が労働党党首を選出することになった<sup>(35)</sup>。一九八三年にN・キノック（Neil Kinnock）が、この新しい選出方法によって、野党労働党の党首に初めて選出されたのである。

第二章：英国における野党制度の公的認知

(五) 野党の地位の確立

「大文字を冠した野党 (the Opposition)」という言葉は、一九世紀の初期に初めて用いられた。すなわち、「国王陛下の野党 (His Majesty's Opposition)」ないし「女王陛下の野党 (Her Majesty's Opposition) 【なお、ドイツ語では (Opposition Ihrer Majestät)】<sup>(36)</sup>」という政治的専門用語は、一八二六年四月一〇日に議会で行われた審議 (速記録) の中で、ジョージ・キャンニング (George Canning) 首相を批判した、野党の領袖ジョージ・ティアニー (George Tierney (1761-1830)) の発言の中で、偶発的に誕生した。また、「女王陛下の忠実な野党」に言う「忠実な (loyal)」という形容詞は、後日になって書き加えられたものであると言われている。<sup>(37)</sup>

その後確立された、「組織された、(政策上) 包括的 (に反対する) 野党 (formed general opposition)」<sup>(38)</sup>という考えは、ハーマン・ファイナーが学問的に検討した、一九六〇年当時までに、優に八〇年間ないしそれ以上の期間にわたって、一般に受け入れられてきた。しかし、ジョージ三世 (George III) の時代 (治世1760-1820年：生年1738-1820年) の政治家達は、未だに、野党を「何か非道德的で、愛国心にもとるもの」ないし「党派心の固まり」とみなしていた。<sup>(38)</sup>

内閣が「一つの統一体 (a unit)」として創られたのと同時に、野党も「正規の、継続的な、あい対する、一つの統一体 (a regular and continuous counter unit)」として形作られた。内閣と野党が形成される契機となったものは、総選挙において国民に対して提示される「政党の政策綱領 (公約)」<sup>(39)</sup>である。既に久しい昔日 (第二次世界

大戦前)に記された文献の中で、ヘンリー・ジェフソン (Henry Jephson) は、英国における政治機構論上の構成要素(機関)<sup>(40)</sup>として、①王室 (the Crown)、②貴族院 (上院)、③庶民院 (下院)、④印刷物による報道機関 (the Press)より現代的に言うならばTV、ラジオを含む「マスコミ」に次いで、⑤「政党の政策綱領 (the Political Platform)」を挙げている。<sup>(41)</sup> 仮に、H・ジェフソンのこの指摘に従って上記の文脈から考えるならば、⑤政党の政策綱領の次に、⑥内閣、⑦野党を加えて考えることも出来るし、①王室を①「王室の内閣」と、③庶民院 (下院)を③「庶民院における野党」と言い換えることも出来る。なお、C・J・フリードリッヒ (Carl J. Friedrich)によれば、そもそも「プレス(42)の自由」とは、反対党が用いた手段にその淵源を持っていた。特に一八世紀末までの英国において、その傾向が強かった<sup>(42)</sup>と言う。もし後者の指摘が事実であるとすれば、④印刷物による報道機関の一部に、既に野党が組み込まれていたことになり、④「野党による批判の媒介となる、印刷物による報道機関」と修正できるであろう。

世界に目を向けると、国民が政府の政策には反対するが、そのイデオロギーに対しては忠誠を誓いうる、または、その統治機構の根幹に対しては忠実である、ということが認められるレベルに至るまで、寛容性 (tolerance)と(政治的)平衡感覚 (dog)が<sup>(43)</sup>発展していない「政治体制」——例えば、旧一党独裁制下の旧ソ連<sup>(43)</sup>の影響が今日なお残る、キューバ<sup>(44)</sup>、朝鮮民主主義人民共和国<sup>(45)</sup>など——が、数少ないけれども残存している。<sup>(47)</sup> かような(事実上、政権交代がないだけでなく、制度的にも政権交代の可能性が排除された)旧体制の下では、西欧諸国におけるような「政治体制の正当性に異論は唱えないが、政府の政策を変更・修正することを目的とする野党」即ち「体制内野党」の存在は認められなかった。そこでは、およそ政府の政策を(部分的に)であれ、全面的に(であれ)



変更しようと提案する者は、例外なく「反体制派」即ち「体制外野党」として懲罰の対象となる蓋然性が高かった。つまり政治機構論上、本来、体制内野党として認められるべき範囲の中にいる人々の見解は無視された。更に万一、かような「少数反対意見」を唱える反体制派の存在が、公となり表明化したならば、残念ながら直ちに排除しなければならなかった。かような「硬化化した旧政治体制」は、過剰な労力を（病的に動脈硬化した）体制維持のために費やしていた。だから、柔軟な発想を広く受け入れて、情勢の変化に即応する包容力を欠いていた。つまり、「政府の政策それ自体を修正・補完したり、改正・変更する（1）軌道修正機能」、および「政策の遂行により政策目的が達成されたか否かを検証し、当該政策目標をより良く達成するための修正された方法を再検討して、実施する（2）フィードバック機能」<sup>(48)</sup>の両者が、正常に働かないか、そもそも存在しなかったのである。

これに対して英国では、「（政策の変更を目的とする）協調的な野党という存在なくして、（議会に対して）連帯責任を負う内閣は、最大限に自らの長所を発揮することは決してできない」と、言われている。つまり、「（政策の変更を目的とする）協調的な野党が存在しなかったならば、内閣は失政を犯して、（結果的に）弱体化する」と考えられている。そして、かような野党は「政府にとって代わりうる者（the alternative Government）」即ち「政權担当能力・政權担当責任がある野党」であるとみなされている。<sup>(49)</sup>ここで、「政府にとって代わりうる野党」とは、「今日、政權担当の重責を担う地位を占めてはいないけれども、近い将来に政權を担当しうる者である」という意味である。総選挙における選挙運動の後に、少数派としての地位に甘んじた政党は、決して個人個人のレベルにまで四散するわけではない。総選挙後に少数派を占める政党であっても、（二大政党制度が有効に機能していた一九五〇年代の英国では、次期総選挙後に政府与党となるであろう蓋然性から生じる）その連帯責任（solidarity）の意

議、換言すれば、団結心が、「士気を失い、野党としての責任感を放棄すること」を阻止してきたのである。<sup>(50)</sup>

伝統的に英国の国会議事堂では、野党第一党の党首を取り巻く二名程度の核となる人々が、野党第一党の党首と共に最前列に腰掛けている。一八七六年に、時のベンジャミン・ディズレーリ (Benjamin Disraeli : 1804-1881) 保守党党首は、野党自由党のかかる集団を、俗語的に「影の内閣 (the "shadow" cabinet)」と命名した。本来、この言葉は「前政権 (ex-Cabinet)」のことを指し示していたが、やがて制度的に (現内閣に対峙する) 「影の内閣」を意味するものとなった。一九三七年に制定された「王立大臣法 (the Ministers of Crown Act)」によって、野党第一党の党首は国家から閣僚並の年俸【一九三七年当時には二千ポンド<sup>(51)</sup>。一九八九年には二万六千ポンド (約六五〇万円) の議員報酬に加えて、三万一千ポンド (約七五万円) の野党第一党の党首としての特別報酬、合計約一四二五万円<sup>(52)</sup>】を受け、自らの職責に専念できるようになった。かようにして、野党活動は公的に認知され、制度化された。<sup>(53)</sup> なお、この俸給制度は、カナダの政治機構<sup>(54)</sup>における慣行に倣って、「議会の母国」である本  
国英国に逆輸入されたものである。<sup>(55)</sup>

#### (六) 責任ある「議会野党」の戦術

「堅固な組織」を持った野党、すなわち「計画性と継続性を備え、批判することを回避しない批判者集団」が、政府与党と対決する。この時、「議会野党」は独自の政治的責任を帯びて、独自の地位 (status) を確立する。<sup>(56)</sup> 独自の政治的責任を帯びた「議会野党」が、政府与党をコントロールする機能には、二種類ある。第一に、「議会野党」が政府の施行するあらゆる政策を吟味して、あらゆる機会に、政府の政策の正当性をチェックする「政策に対

する批判機能」がある。第二に、「代替政策を立案して、提案する機能」がある。後者によれば、野党は、将来(野党が政権に就く順番が来れば)、野党が主張する公約を実現できると信じている、野党は、その公約(という代替政策)によって、政府の施策が誤っている(ないし、最善ではない)として、現政権の責任を追求する。つまり野党は、より有益で、実現可能な代替政策を提案して、当該政策を(政権交代後に)履行すると公約する。要するに責任ある野党は、第一に、熱意ある「批判」を行って公衆の注目を集め、第二に、(理想と現実との間で、実現しうる政策を選択するという意味で)政治的平衡感覚を持った「代替政策」を立案して、有権者(選挙民)に提示するのである。<sup>(57)</sup>

もちろん、野党の責任性のあり方が、(将来の政権担当を意識し過ぎて)余りに(治世者の立場に近く)統治者的であり過ぎることから、いわば、野党内部でもより辛辣に、ないし好戦的になりやすい個人が、反乱を起こすことがしばしば認められる。昔日に「野党の任務は反対すること (oppose) である」と指摘したのは、ウィンストン・チャーチル卿の父、ランドルフ・チャーチル (Randolph Churchill (1849-95)) 卿である。これは、かつて G・ティアニーが述べた決まり文句である。「野党の任務は、何も提案せず (propose nothing)」、全てに反対し (oppose everything)、政府を転覆せしめることである」という表現を、推し進めたに過ぎない。万一、G・ティアニーの常套句が「何も提案せず」の代わりに「代替案を提案し (propose alternatives)」と修正されたならば、今日の野党の役割により近づいたであろう。<sup>(58)</sup> 今日では、全ての問題について、政府は全国民が検討できる明確な政策を公に示し、野党は綿密に調査された代替案を提示する。そして、偏見のない立場から公衆が両者を比較検討し、どちらか一方を選択するように要請されている。<sup>(59)</sup> ここに政権交代の契機が生じる。

換言すれば、政府与党の政策遂行を、政治的競合者である野党が提案する、一連の建設的な政策綱領の下に照らし合わせて比較すること。すなわち、政府の失政を公にして、野党の政策綱領の利点を宣伝するのが、ここで言う「議会野党」の任務である。野党は、政府与党と「議会野党」の対比を明確にすることによって、公衆が継続的に両者の政策を比較できるようにする。他方で、かような野党の追及は、政府与党を活気あるものにする<sup>(60)</sup>と目算されている。なお、ここで有権者が「明確な対比」を行いやすいように、野党は、総選挙における場合と同じように、通常の議会活動においても、野党にとって貴重であると思われる「二ないし三の係争点」に絞って、政府を攻撃するのを常としている。有権者に対して「六ないし七以上の係争点」を提示することは、総選挙においても、また通常の議会活動においても、(かえって有権者の支持を分散して、)混乱を招くとして敬遠される傾向にある<sup>(61)</sup>。この争点となる政策数の限界は、(技術的に)致し方がないものと言えそうである。

#### (七) 野党第一党(とその党首)の特別な役割

野党第一党は、第一に、議会における戦術を策定する参謀本部である。つまり、英国における野党第一党は審議時間を適切な討論者に配分する。第二に、野党第一党は政府の(政策遂行上の)責任を追及する。第三に、野党第一党は、自党の調査・改革委員会(research and reform committee)組織を駆使して、政府に対して言わば「機銃掃射を加える弾薬を装備している」。かくして、野党第一党は有権者に訴えるのである<sup>(62)</sup>。

与野党の幹事(the Government Whip/the Opposition Whip)は、周知のように、議事日程の配分に参与する。野党第一党の党首(Leader of the Opposition)は参謀(たる幹事長(Opposition Chief Whip)と若干名の幹事)

を伴って、首相または（庶民院における首相の代理者である）院内総務（Leader of the House）とその参謀（たる幹事長（Chief Whip）、副幹事長（Deputy Chief Whip）と（五名の）幹事補（Assistant Government Whips）と共に、しばしば「英国の国会議事堂に特有な構造の故に」議長席の後ろで「協議を行い、議院における審議の方針を決定したり、議事日程・手続きの詳細を決める。」<sup>(63)</sup>

首相は、時折、私的ないし内密に、対外政策、国防、および経済的状况に関する重要な事実について、野党第一党の党首に（守秘義務の範囲内にある）情報を提供する。かかる極秘情報は野党第一党の党首が、無知であるが故に微妙かつ危険な事態に突入することを避けて、野党としての適正な（Rightful）反対活動を、野党第一党とその「影の内閣」が行うことを可能とするために、是非とも必要である<sup>(64)</sup>と与野党双方が判断しているものなのである。

これは極めて重要な点である。<sup>(64)</sup>  
野党第一党は、定期的に政府と協議して、様々な調査委員会の人的配置や、国家の祝典や儀式への参加者について決定する。もとより、野党第一党の領袖席に着席する「影の内閣」のメンバーは、自党の庶民院議員の幹部とも密接な結び付きを持って、この任務に当たっている。<sup>(65)</sup>

(八) 「野党第一党の党首の不信任案」をめぐる顛末

野党第一党の党首に対する俸給制度が確立された一九三七年に、野党第一党の党首の独立心が弱体化するのではないかと懸念が、何人かの論者によって表明された。しかし、その後生じた一連の事実は、確かに野党第一党の反対党としての気質は生き続けており、おそらくはそれ以上に活力を失っていないことを、証明するものであつ

た。一九三七年一二月に（当時、内戦<sup>(66)</sup>下にあった）スペインを訪問した野党第一党の党首C・アトリー（Clement Attlee）は、スペインにおける内戦の一方の当事者である共和国派を支援する演説を行った。この点について、ある保守党の議員が「野党第一党の党首の不信任投票<sup>(67)</sup>」を提起した。

この時、アトリーは自身の有権者（選挙区民）に対する責任以外の如何なる責任をも強く拒絶して、以下のように言明した。

この動議において、名誉ある〇〇議員は、特に「女王陛下の公的野党第一党の党首」としての私に言及し、この地位が私を特定のカテゴリに置くことを意味するものと判断しているようである。野党第一党の党首は政府に対して何ら忠誠を尽くす義務を負ってはいない。野党第一党の党首のいかなる行動も政府に影響を（結果的に）与えることはない。野党第一党の党首はもっぱら野党第一党の党首を代表者とした党と、野党第一党の党首の地位が由来する、国会議員としての地位に対してのみ責任を有している。野党第一党の党首は、私見によれば、国会議員個人の権利と特権を防御する特別の義務を負っており、特に全ての国会議員が自己の見解を自由に表明する権利を公共政策のあらゆる局面で防御する特別の義務を負っているのであります。この件については、この演説で一件落着いたのである。<sup>(68)</sup>

### 第一編のおわりに——議長の地位と権威について——

与野党関係をめぐって慣習化された、英国の政治機構の特徴の全てについて詳述することは、筆者の勉強不足の

故にできない。しかし一つだけ更に「庶民院議長職の継続性」について付言したい。

「憲法習律」の上で、一度議院によって選出された庶民院議長は、逝去するか、または自ら辞任を申し出て、多くの場合<sup>(69)</sup>には、政治生活からも引退する場合を除いて、政権交代にかかわりなく次の議会にも継続して議長を務める。この「議長職の継続性の慣例」は、「議長の党籍離脱」の制度と共に、議長職の政治的中立性、不偏不党性に裏打ちされた制度である。この原則は、——スウェーデン<sup>(70)</sup>に類似の事例が認められていたが——コモンウェルス諸国内では、ほぼ英国に特有の慣例である。この慣行が成立したのは一八四一年のことである。一八四一年の総選挙後、少数野党から多数与党へと立場を代えた保守党党首ロバート・ピールは、かつて自由党に所属していた前議長ショー・ルフェーバル議長<sup>(71)</sup>の再選を、保守党内の反対を抑えて実現した。その理由は、以下の五点である。

(1) 議長の選挙を政争の具とすることは、公共の利益に合致するとは考えられない。

(2) 議長職について十分な資格があり、また、公平かつ不偏不党的に行動したと考えられる前議長に反対することは正しいとは考えられない。

(3) 前議長が議院全体の善意によって再選されるならば、政争の後に選ばれた議長よりも、秩序を維持するに際してより一層大きな権威と権限を持つことが考えられる。

(4) ルフェーバルと比較検討して、彼の他に議長適格者を提議することは難しい。

(5) ショー・ルフェーバルに反対するために、(政争の中で) ホイツグ党(自由党)と急進派が一八三五年にトリー党(保守党)候補者マナーズ・サットンに反対したと(いう前例を)、主張することは、極めて十分な、または満足すべき理由とはいえない。対立候補をあげるよりも、自らの方針に従って行動すること、すなわち前議

長を推挙することこそ大政党たるにふさわしい。<sup>(73)</sup>

このようにして、ルフェーバルは党派に属しない最初の議長となり、庶民院議長の権限は強化された。この慣例が確立されて以降、議長の任期は極めて長く、戦前において平均一二年をこえ、戦後でも平均七年程<sup>(74)</sup>であり、この慣例は議長の権威を高め、その政治的中立性を守るのに役立っている。英国において、議長は委員会には関与せず、議会の外においては政治的な演説を行わない。また、政党との接触を避け、政治的なクラブへ行くことすらしない。一九四三年から一九五一年まで議長を務めたクリフトン・ブラウンは、「私は、政府の間でもなければ、反対党の間でもない。私は、庶民院の間である」と明言している。このようにして、英国の下院議長は、かつては「国王の意中の人」であり、後には「現在のアメリカ合衆国におけるように——「多数党のリーダー」でもあったが、(ルフェーバルが議長に就任した)一八三九年以来、「議会の公正な審判者」になった。<sup>(76)</sup>この結果、一層公正で権威ある議長の下で、政府与党と「政権担当能力のある議会野党」<sup>(77)</sup>は、「相互の妥協を目的とした建設的な政策論争」<sup>(78)</sup>を、繰り広げることになったのである。また、一九九二年六月には英国史上初めて、女性議長ベティ・ブースロイド (B. Boothroyd: 元労働党所属議員) が保守党多数派政権の下で誕生している。<sup>(79)</sup>

注

- (1) Herman Finer, *Governments of Greater European Powers*, Methuen & Co., 1956. 以下、Finer (1956) と引用する。
- (2) Herman Finer, *The Major Governments of Modern Europe*, Methuen & Co., 1960. 以下、Finer (1960) と引用する。
- (3) Deutsch/Dominguez/Hecho (ed.), *Comparative Government: Politics of Industrialized and Developing Nations*, Houghton Mifflin Co., 1981.
- (4) Gabriel A. Almond/G. Bingham Powell, Jr. (ed.), *Comparative Politics Today: A World View*, Scott, Foresman & Co.,



1988.

(5) Roy C. Macridis (ed.), *Modern Political System: Europe*, Prentice Hall, 1990.

(6) しかし、以下にその実例が記載されたように、中南米諸国のうちの大半の中・大国は、(主として)一八二〇年代と一八二〇年代に国家として独立したが、「政情の安定化」を急務とした。そこで中南米諸国は、平和・安定・民政を必要不可欠とする、従来の比較政治機構論の分析対象ではなかった。したがって、老練な学者であるH・ファイナーが、敢えて中南米諸国の研究にまで手を広げなかった理由も首肯できよう。

但し、換言すれば、中南米諸国は、頻繁に繰り返される「(1) 民主的と自称するが、実はポピュリズム (Populism: 英) — 公益追求型のプラス面が前面に出た場合には『民衆主義』と訳し、墮落型のマイナス面が前面に出る場合には『大衆迎合主義』と訳せる——的な政権の登場、(2) 無軌道な社会政策 (公共投資)・賃上げ政策の実施による財政・経済の破綻、(3) 深刻なインフレーション、(4) クーデター (革命)と軍事政権 (大統領による独裁から、軍部独裁による集団指導体制まで多様)、(5) 民政移管のメカニズム」を比較研究するためには、格好の研究対象であるかもしれない。そして、このメカニズムは、

「(1) 支配者数が多数の(民主制) ↓ (2) 民主制が墮落した(衆愚政) ↓ (3) 支配者数が一人の(君主政) ↓ (4) (君主制が墮落した) 暴君政 ↓ (5) (支配者数が少数の) 貴族政 ↓ (6) (貴族政が墮落した) 寡頭政 ↓ (1) 再び民主制……」というポリュビオス (Polybios) 流の「政体循環論」に類似しているようで興味深い。(霜田美樹雄『政治分析三訂増補』(成文堂・一九八四年) 一八〇—一八一頁。大学教育社編『現代政治学事典』(ブレーン出版・一九九一年) 九五六頁(金井多津子)。

例えば、(一) コロンビア (人種構成: 白人・インディオ混血五八%、白人二〇%、その他二二%) は一八二〇年七月に独立したが、一八九九年と一九四八年に内乱・内戦が起きている。

(二) チリ (同: スペイン系七五%、欧州系二〇%、原住民系五%) は一八二〇年九月に独立した。チリでは一九七〇年に(総選挙で選出された) 初のマルクス主義者の大統領であるアジェンデの下、社会主義政権が発足して、左翼的政策を施行した。しかし、一九七三年のクーデターでアジェンデは自殺し、ピノチエツト將軍の下、右翼政権が発足し、左翼に対する人権侵害が行われるようになった。一九八九年の大統領選挙の結果、一六年ぶりにエイルウィン大統領の下、民政に移管した。(Arthur S. Banks, *Political Handbook of the World: 1991*, CBS Publications, pp. 127-131.)

(三) パラグアイ (同: 白人・インディオ混血九七%、白人二%) は一八二一年五月に独立したが、政情は安定せず、しばしば

政権が代わった。一九五四年からクーデターで政権を掌握したストロエスネル將軍が長期政権を続け、その後政情は安定した。

(四) ベネズエラ(同…白人とその混血が大部分、欧州系二〇%、黒人一〇%)は一八一一年七月に独立したが、独立後一世紀の間に、五〇回以上のクーデターを経験している。

(五) アルゼンチン(同…白人(スペイン系、イタリア系が大部分)九七%、インディオ三%)は一八一六年七月に独立した。アルゼンチンでは、第二次世界大戦後、一九四六年に発足したJ・D・ペロン(Juan Domingo Peron)政権が、ペロニスモ(Peronismo:ペロン主義)と呼ばれる、ポピュリスモ(Populismo:西)的政策によって労働者の待遇の改善——(1)賃金の引き上げ、(2)恩給制度の充実、(3)労働組合の結成——を進めた。このポピュリスモは当初は「民衆主義」であつたが、後に財源を無視した過剰な待遇改善に走つて「大衆迎合主義」と化した。

一般にポピュリスムの政治家達は、経済的裏付けを欠いたままで、社会政策(公共投資)や賃上げ政策を公約として、農村から都市部に出て来てスラム街に住む、選挙権を獲得して間もない「大衆層」の「人気(支持)」を得て当選した。しかし、この公約を無軌道に進めたため、深刻なインフレーションを生ぜしめ、結果として、国内経済を破綻させた。——アルゼンチンでは、一九七五年以降、年率百%以上インフレーション。更に一九八二年のフォークランド紛争を契機として、一九八五年初頭には、年率千%以上のインフレを記録した。——その後、保守層(経済的上層部)が支持する軍のクーデターで、ポピュリスム政権は打倒された。

結局一九四六年二月の大統領選挙で勝利して以降、J・D・ペロン政権は九年間続いた。その後、政権は軍部と文民の間を往復した。一九七三年の大統領選挙で、一八年間にわたる亡命生活から帰国したJ・D・ペロンは、再び圧倒的多数の得票を得て勝利し、政権に復帰した。一九七四年にJ・D・ペロンが逝去した後、I・ペロン(Isabel Peron)夫人は、女性として世界初の国家元首となった。だが彼女は、経験不足を露呈し、特に経済政策で失敗した。一九七六年三月には五六・五%というハイパー・インフレーションを記録した。この月に起きたクーデターで軍政に移行した。一九八三年まで軍事政権が続き、その間、四代の大統領を数えた。一九八三年二月に民政移管に成功し、大統領選挙で「ペロニスモを標榜する」正義党の候補に勝利した、「急進党」のR・アルフォンシン(Raúl Alfonsín)が大統領に就任した。しかし、一九八九年五月の大統領選挙では、「正義党」のC・メネム(Carlos Menem)が勝利して、一九八三年を除いて戦後一貫して「自由選挙」では勝利してきた、ペロニスモへの政権復帰が起きた。(朝日年鑑一九九二)三九二—三九四頁。Banks, *ibid.*, pp. 30-36. 中川・松下・遅野井「ラテ

ンアメリカ現代史 (II) アンデス・ラブラタ地域 (山川出版社・一九八五年) 三五八—三八七頁。

一九九一年二月現在でも「正義党」は、国会議員 (下院) 議席中一一七を占める最大党派である。他に「急進市民同盟」八四、「民主中央同盟」一〇、「地域主義諸政党」一七、その他一九である。更に上院の議席数でも「正義党」は二七、「急進市民同盟」一四、「地域主義諸政党」七で、ペロニスタ (Peronista: ペロン主義者) は過半数を占めている。(Der Fischer Weltatlas 1994, Fischer Taschenbuch Verlag, Sp. 251-252.)

(六) ベルー (同: インディオ (ケチュア族、アイマラ族) 四七%、白人・インディオ混血四〇%、白人二二%) は一八二二年七月に独立したが、一九六八年のクーデター以降一九七九年まで軍政が続いた。一九八〇年以降立憲共和国としての歩みを始め、一九九〇年に初の日系大統領としてアルベルト・フジモリ政権が誕生した。

(七) メキシコ (同: 白人・インディオ混血六〇%、インディオ二五%、白人一五%) は一八二二年九月に独立した。メキシコでは一九一〇年の革命後、一九一七年に公布された憲法に基づいて、今日まで (中南米諸国では、例外的に) 「政治の安定」が実現している。

(八) ブラジル (同: 白人系五五%、褐色系三八%、黒人系六%、黄色系一%) は一八二二年九月に独立した。

ブラジルでも「大衆迎合主義」の色彩が強い。ポプリズモ (Populismo: 葡) の痕跡を見ることが出来る。すなわち、一九三〇年に革命により権力の座に就いた、セツリオ・バルガス (Getúlio Vargas) は、一九三七年に、ポプリズモの色彩を帯びた「エスタド・ノーボ (新国家: Estado Novo)」を標榜して、独裁的権力を得た。だが、一九四五年に辞職を余儀なくされて、G・バルガスが結成させた労働党と社会民主党の内、社会民主党の総裁となった、軍相E・ツトラ (Enrico Dutra) 大将に政権を委譲した。しかし一九五〇年に、G・バルガスは、「ポプリズモと民主社会主義的改革」を再び公約にして、再度、大統領選挙で当選した。しかし彼は一九五四年に、国軍のバルガスに対する執拗な攻撃の包圍網の中で自殺した。そこで一部の支持者は、バルガスを「国民的英雄」と称賛するに至った。結局G・バルガスの失政は、一九六四年から始まるカステローロ・ブランコ (Castelo Branco) の独裁的軍事政権を招来した。就任後、カステローロ・ブランコ大統領は直ちに左派、特に共産主義者の弾圧に着手した。この軍政は、アメリカ合衆国の支援もあって、一九八五年まで五代の大統領、計二年間にわたって続いた。(Deutsch/Dominguez/Heckl, op. cit. note 3, pp. 462-463 (Van R. Whiting, Jr.), 斉藤・中川『ラテンアメリカ現代史 (一) 総説・ブラジル』(山川出版社・一九七八年)。

なお、ブラジルでは一九六五年の軍政令第二号によって、在来の政党は全て解散し、新たに与党 A R E N A (Aliança Renovadora Nacional: 国民革新同盟) と野党 M D B (Movimento Democrático Brasileiro: ブラジル民主運動) が造られ、人為的に二大政党制に再編成させられた。一九七八年の総選挙において、野党 M D B は得票において圧倒的多数を占めたにもかかわらず、議席数においては与党 A R E N A が多数を占めた。すなわち、M D B はリオ・デ・ジャネイロ、サンパウロを含む南部先進地域で圧倒的勝利を収めながら、各州の定数配分に上限が定められ、農村地域に不均衡な比重が置かれたため議席数では A R E N A に及ばなかった。更に、軍事革命政権の下で、軍政令や大統領令法などが優先しているので、現実には単なる「大統領から出される法律案や政策に正当性を与えるための承認機関」となっている。(飯坂良明・清水望・堀江湛・宮里政玄編『世界政治ハンドブック』(有斐閣・一九八二年) 三六七、三七〇、三七二頁(大谷博愛)。)

(九) ポリビア (同: 原住民五五%、混血三三%、白人等二三%) は一八二五年八月に独立したが、クーデターと軍事政権が続き、一九八二年に一八年ぶりに民政に復帰している。

(十) ウルグアイ (同: スペイン系、イタリア系白人が大半、他にインド、イギリス、ユグヤ、オランダ系など) は一八二五年八月に独立した。ウルグアイでは、一九八五年まで二年近く軍事政権が続いた。

(十一) エクアドル (同: 白人・インディオ混血八〇%、黒人・インディオ混血一〇%、白人一〇%) は一八三〇年八月に独立したが、最近の事例では、一九七二年と一九七六年にクーデターが起きている。

この他、中米諸国内の小国(の一部の紹介)ではあるが、

(十二) ハイチ (同: 黒人九〇%、フランス・黒人混血一〇%) は一八〇四年一月にいち早く独立した。しかし、ハイチの政情不安は一九五七年まで続いている。

(十三) パナマ (同: 「白人と黒人の混血」であるムラト (mulato) 六五%、黒人一三%、白人一二%、インディオ一〇%) は一九〇三年一月に独立し、最近の政情について言えば、一九七八年に民政に移管した。

(十四) キューバ (同: 白人六六%、混血二二・九%、黒人一二%、黄色人〇・一%)。但し一九五三年の統計。カストロの革命後、多数の白人が亡命した。革命後の統計は不詳。) は一九〇二年五月に独立し、一九五八年のカストロ政権の誕生以来、米ソ間での冷戦の下で、親ソ的政策を取り続けたことは、周知の事実である。

(十五) コスタリカ (一八二二年独立) は「政情の安定しない中南米のうちでは珍しくクーデターによる政情不安が全くない」

国家である。コスタリカの人種構成は、(他の中南米諸国とは異なつて) スペイン系白人及び「白人とインディオの混血」であるメステイソン (Mestizo) が九八%を占めている。他に黒人一・五%、インディオ〇・五%がいるが、事実上、単一民族国家である。この民族構成の単一性(しかも、いわば先進国である欧州の一箇国の民族がほぼ一〇〇%を占め、国民の九三%が(国教である)カトリック教徒、他にプロテスタント六%、その他一%であること)が、私見によれば、この国の政情安定の基盤の一つであると推察される。(『最新世界各国要覧六訂版』(東京書籍・一九九一年)二二—二八頁による。馬場伸也・浅野一郎他「世界の議会」(11)カナダ・中米」(一九八三年・きょうせい)一七四頁(コスタリカ:伊藤泰亨)なお、John A. Peeler, "Costa Rica", (ed.) S. M. Lipset, *The Encyclopedia of Democracy*, Routledge, 1995, vol. 1, pp. 313-316 (316). によれば、コスタリカで民主制が安定化した一因は、「政治的エリートの間で、相互の信頼関係を構築することに成功した」からであった。

ここで指摘した一五の中南米諸国は、例外なく共和国であり—大統領内閣制を採るペルー、社会主義一党独裁制を採るキューバを除いて—アメリカ合衆国を範とした大統領制を敷いている。(清水望「米州諸国における立法拒否権」『早稲田政治経済学雑誌一五九号』(一九五九年)二五頁。)大統領制と議院内閣制との相違はと言えば、大統領制は議会において過半数ギリギリの支持を得れば統治可能であり、場合によっては、アメリカ合衆国のように、議会の支持が少数与党の事例であったとしても、直接選挙で選出された大統領は、野党が多数を占める議会と対等に渡り合える。これに対して、議院内閣制は安定政権になるためには、安定多数(過半数+ $\alpha$ )の支持を必要とし、過半数ギリギリでは伯仲状態に陥る。つまり、議院内閣制の下では、複数政党間でより大きなコンセンサスを作り出すことが肝要となる。(単純多数以上の議員数から成る)安定多数を得るために、複数政党間でより難しい多数派工作を必要とする議院内閣制に対して、これを必要としない大統領制が、これら(比較的)に政情が不安定である)中南米諸国で採られていることは理解できよう。

例えば、大統領内閣制を採る韓国では、一九九二年三月の議会総選挙後には、議会二九九議席中、与党・民自党一四九議席の支持で、金泳三大統領は強大な権限を振るうことができた。一九九六年三月現在でも、議会二八五(欠員一四)議席中、与党・新韓国党一四八議席である。(『読売新聞』(朝刊)一九九六年三月二七日、五面。)これに対して議院内閣制を採る日本では、伯仲状態を回避するために、与党は各委員会の委員長職を確保した上で、各委員会で過半数を獲得する必要がある。つまり、例えば、最後の自民党単独政権を決定せしめた一九九〇年二月総選挙の当時には、衆議院五二二議席中、過半数の二五七議

席では不十分であり、安定多数を得るためには二七一議席を必要としていた。〔A E R A〕一九九〇年三月六日号〔朝日新聞社〕六一―五頁を参照。更に一九九三年八月以降、連立政権時代に入って、連立与党内部からの突発的な造反を懸念すると、現実には「安定多数十β」が必要になると容易に推察できよう。

ムラート (mulato) とメステイーン (mestizo) については、説明を要する。英語において、純白人と純黒人を両親に持つ第一代混血児をヘミムラトウ (mulatto) Ⅱ二分の一混血児Ⅲと言ふ。白人とミュラトウの合いの子、つまり黒人の血を四分の一伝えている黒白混血児をヘクアドルーン (quadroon) Ⅱ四分の一混血児Ⅲと言ふ。更に白人とクアドルーンの合いの子、つまり黒人の血を八分の一伝えている黒白混血児をヘオクトルーン (octoroon) Ⅱ八分の一混血児Ⅲと言ふ。オクトルーンは別名マステイ (mustee) またはメステイ (mestee) と言ふ。このマステイは、(本来スペイン語であり、米語ではスペイン系外語としてそのままでも通用し)「インディオと白人の混血児」を本来、意味するメステイーン (mestizo) に由来する言葉である。もとより、これらミュラトウ、クアドルーン、オクトルーンは差別用語である。だが、「八分の一黒白混血児」を、「インディオと白人の混血児」と同じ位階に置く、一つの(黒人差別を制度化した)階層社会が存在することを推定させる言葉である。

(7) この乖離現象については、David Denver, "Great Britain: From 'Opposition with a Capital 'O'" to Fragmented Opposition", Eva Kolinsky (ed.), *Opposition in Western Europe*, St. Martin's Press, 1987, pp. 78-115. を参照。

(8) 一九九一年四月一七日にゴルバチョフソ連大統領(当時)は、訪日に際して衆議院本会議場で演説を行った。そこで同大統領は「法律と秩序を厳守した上での複数主義と政治綱領や議論の競争原理を認める新しい政治的要素の発生を促す」必要性を認めた。〔朝日新聞〕(朝刊)一九九一年四月一八日、五面。しかし、ここで表明された「複数主義」や「競争原理」は、必ずしも民主的多党政を意味するものではなかった。けだしゴルバチョフ大統領は「共産党を始めとする組織の上に立っており、現実の力関係を無視して急進的な改革を進めるわけにはいかない」からである。これに対してロシア共和国最高会議議長エリツィンは、既に一九九一年三月二日に「政党結成を呼びかけた」。〔朝日新聞〕(朝刊)同年三月一三日、七面。そして、この頃から両雄間での権力闘争がはつきりしてきたと言ふ。

しかしながら、エリツィンが描いた政党結成は、結局のところ「画餅」に終わったかもしれない。すなわち、エリツィンを党首とする政府与党は、以下に詳述するように、未だに「机上の空論」であるからである。

一九九五年一月一七日のロシア下院総選挙(定数四五〇)では、共産党系議員数が、共産党一五七(改選前四七、以下括弧

内同じ、農業党二〇(五〇)、「権力を国民に」九(〇)で、合計一八六(九七)と倍増した。極右・民族主義議員数は、自由民主党五一(五五)、「ロシア人共同体会議」五(〇)で、合計数五六(五五)では現状維持だった。肝心の自由・民主化の推進者である、改革・中道系議員数は、「我々の家ロシア」五五(〇)、「ヤプロコ」四五(二七)、ロシアの民主的選択―統一民主主義者九(五二)、ロシアの女性三(二〇)で、合計数一二二(九九)で、若干議席増を認めるものの、総議席数の二五以下を占めるにとどまった。改革派の「ヤプロコ」が反エリツイン派であつたりして、この選挙結果のみからでは、与野党関係は判然としない。なお、その他・無所属が九六(一九〇)も当選している。(『朝日新聞』(朝刊)一九九五年二月三十一日、七面。)

この総選挙では、四三政党が小党分立して名乗りをあげた。(『朝日新聞』(朝刊)一九九五年二月一六日、一面。)総選挙前の状況は「他に抜き出た政党がないまま無数の政党が乱立し、(戦後等の)極度の混乱期に発生することがある、原子化政党制」(岡澤憲美『政党』(東大出版会・一九八八年)四九頁。)に近かつたと思う。それが、旧体制下での旧政権党の流れをくむ野党・共産党の独り勝ちで、「エリツイン政権」対「野党・共産党」の構図が出来た。しかし、エリツイン政権を支持する「政府与党」が何れの勢力であり、それが議会で何議席を占めているのかは、依然不明のままである。また、無所属・その他が九六議席(議席率で二二%) (改選前は一九〇議席、議席率で四二%)も占有する議会が、真に民主的多党政(複数政党制)と言えるか疑問である。

一九九一年六月二二日の初代ロシア共和国大統領選挙では、エリツインが過半数を第一回投票で獲得し、大差で圧勝した。(『朝日新聞』(夕刊)一九九一年六月一三日、一面。)これに対して、一九九六年六月一六日に実施された二度目のロシア連邦大統領選挙第一回目の投票では、エリツインは苦戦した。各候補が獲得した得票率は、エリツイン現大統領三五・二八%、ジュガノフ共産委員長(反エリツイン派)三三・〇四%、レベジ退役中将一四・五二%(政治的には無色)、ヤプリンスキー下院議員(反エリツイン・改革派)七・三四%、ジリノフスキー自由民主党党首(反エリツイン・極右・民族主義派)五・七〇%、フョードロフ勤労者自治党党首〇・九二%、ゴルバチョフ元ソ連大統領(反エリツイン・改革派)〇・五一%、その他〇・七三%であった。「秩序強化」を要求するレベジ氏が三位に躍進し、七月三日の第二回の決選投票を前に、エリツイン現大統領派に取り込まれ、安全保障会議書記に就任した。(『朝日新聞』(朝刊)一九九六年六月二一日、九面。)結局、青息吐息のエリツインは再選されたが、エリツイン自身の心臓病という健康上の著しい懸念もあり、更に一〇月一七日にはレベジ書記解任騒動が生じ

て、情勢は一段と混迷を深めている。

- (9) Finer (1960), p. 130.
- (10) Finer (1960), p. 131. Finer (1956), p. 199. この一九四九年の議会改革に際して、保守党は「引き延ばし権」が一八箇月必要であると主張し、労働党は九箇月で充分であると反論していた。結局、両者の中間である一二箇月となった。また、この改革時に、女性の貴族院議員が選出されるように、合議が計られたが失敗している。(なお、初の婦人上院議員は、一九五八年に選れて実現した。)
- (11) 霜田、注(6)前掲書、二五六頁。
- (12) Bernard Crick, *The Reform of Parliament*, 1965, p. 144. in: 前田英昭「世界の議会①イギリス」(ぎょうせい・一九八三年)一四八―一五八(一五五)頁。以下、前田(1983)と引用する。前田英昭「イギリスの上院改革」(木鐸社・一九七六年)一七二頁。以下、前田(1976)と引用する。

貴族院の有用な役割としては、(1)法案の修正、すなわち、政治的に審議された庶民院送付法案を純粋に技術的見地から検討し、練り直すこと、(2)法案の先議、すなわち、政争とならない法案を最初に十分審議し、法律の成立を容易にすることの二点が期待されている。その際に、修正数について言えば、例えば一九六九―七〇年会期において、貴族院の修正数は二五五箇所であり、庶民院の修正数である一二二箇所を二倍以上、上回っている。(前田(1983)、同前、一五三頁。前田(1976)、同前、一三七―一三八、二二六頁。)
- (13) 前田(1983)、注(12)前掲書、一四八―一四九頁。
- (14) 前田(1976)、注(12)前掲書、一〇三頁。霜田、注(6)前掲書、二五七頁。
- (15) なお「憲法習律 (Conventions of Constitution)」との訳語は、前田(1983)、注(12)前掲書、四九頁による。

そもそも英国の不成文憲法 (unwritten constitution) とは、「書かれていない憲法」であるというよりは、むしろ、以下の四つの要素から構成される「複合的慣習法の総体」である。すなわち、①議会によって可決された制定法 (statutes) : 公的に印刷され、公布されている、②議会の慣習・慣例 (parliamentary customs) : 議会の審議録・速記録・記録文書として遺されている、③裁判所の判例 (judicial decisions) : 判決記録として遺されている、④「憲法習律」(文字に書かれていない慣習 (customs) '了解事項 (understandings)' 言い伝えられた格言 (maxims) 等) である。(Finer (1960), pp. 38, 55. Finer (1956),



p. 42)

英国憲法の特徴としては、以下の三点が挙げられる。すなわち、①不文憲法であること。②他の諸国の憲法の様々な硬性的性格 (rigidity) と比べて、容易に改正でき、柔軟 (flexible) であること。換言すれば、憲法改正を行うことが困難であり憲法改正の頻度が少ない「硬性憲法 (rigid constitutions)」ではなく、憲法改正が容易に行われ憲法改正の頻度が多い「軟性憲法 (elastic constitutions)」である。③アメリカ合衆国における裁判所の司法審査権 (法規が成文憲法に適合して有効であるか否かを判断する裁判所の権限と義務) のような、特定の機関によって (憲法上の) 権力が保護されていないこと。すなわち、違憲立法審査権が不備であること。換言すれば、議会は全ての法規の解釈と政策の策定を「法的には」無制限に行うのである。

この様な「議会の万能性」を称して「議會主權 (Parliament is Sovereign)」と言ふ。(Finer (1960), pp. 38, 56; Finer (1956), p. 44; Leslie Wolf-Phillips, *Comparative Constitutions*, Macmillan, 1972, p. 14; L. ウルノヒョリッブス著、清水望・渡辺重範訳『比較憲法論』(早稲田大学出版部・一九七六年) 一三三頁。Deutsch/Dominguez/Heclo, *ibid* (note 3), p. 84.)

不文憲法の第四の要素である「憲法習律」とは、政治的行動 (political behavior) についての通則 (rules) なし不文の原則 (unwritten principles) '了解事項、ないし格言である。「憲法習律」は①制定法、②裁判所の判例、③議会の慣習・慣例の三者によつて確定されていないが、これら不文憲法の三要素の外にあって、これら三要素が未だに具体化せず、今後も決して具体化しえない、政治的行動 (political conduct) を規律するために、創出されたものである。(Finer (1960), p. 60. Cf. Finer (1956), p. 46.)

要するに、「憲法習律」の強制力は、人民 (国民) がその価値を久しい過去から認めていることに由来する。(Finer (1960), p. 60.) すなわち、「憲法習律」とは、繰り返し行われた結果、「慣習的紀律 (moral)」として一般に認められたものなのである。

(16) なお、「極めて重要な争点について庶民院を御していけなくなった」場合に必ずしも限定されずに、首相が独自の解散権を事実上持っていることについては、注(28)を参照。

(17) Finer (1960), p. 61. Cf. Finer, (1956), pp. 46-47.

(18) 本文の H・ファイナーによる「二の憲法習律」と、A・V・タイシー (Albert Venn Dicey: 1835-1922) が例示した、以下の「主として九つの憲法習律」の概要とを比較すると、H・ファイナーが「野党」の役割を強調していることがわかる。

- (1) 下院で投票に敗れた内閣は大体において退陣しなければならない。
- (2) 重要問題について議会で敗れた内閣は、一度解散して国民に信を問う。
- (3) 総選挙の結果、国民の信を失った内閣は、退陣しなければならない。この場合、内閣は重ねて議会を解散する権限は持たない。
- (4) 内閣は一般事項について議会に対して連帯して (as a body) 責任を持つ。
- (5) 下院で多数を擁している政党は、その間、一般に言うとその指導者達を政権に就けておく権利を有する。
- (6) それらの指導者の内、最も強力な影響力を持つ者が、首相、すなわち内閣の首班となる。
- (7) 条約は(手続き上) 議会での立法という要件なく、締結できるが、国王(事實はそれに責任を持つ内閣)は、議会の協賛が受けられないような条約を締結してはならない。
- (8) 一国の対外政策、宣戦の布告および講和は、国王(事實上、国王の内閣)の手中にある。しかし、対外政策も内政も、議会の両院(両院に間で意見が相違する時は、下院の意見に従わなければならない)。
- (9) 議会は議事処理するために、少なくとも毎年一回召集されなければならない。(A. V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, first published 1885, Macmillan Education, 10th ed. (With an Introduction by E. C. S. Wade) 1987, pp. 420-421. 稲田注(9)前掲書 一三五—一三六頁。)
- (10) 国王は両院を通過した法案に同意しなければならぬ。つまり(大雑把に言って)『拒否権』を行使することはできない。(A. V. Dicey, *ibid.*, p. 26.) とする「憲法習律」を、書き加えることもできよう。
- (19) *Finer* (1960), p. 134. Cf. *Finer* (1956), p. 137.
- (20) 飯坂・清水・堀江・宮里、注(6)前掲書、五五頁(飯坂良明・谷藤悦史)。
- (21) なお英国においては、首相が庶民院議員でない者を大臣に任命した場合には、当該大臣は次期補欠選挙に立候補して、当然、当選することが、「憲法習律」の上で期待されている。「もともと(総選挙で)落選した大臣も、他の選挙区における補欠選挙の機会を求める期間中は、普通在職できることとなっている」。更にこの原則は、「オーストラリア憲法第六四条(インド憲法第七五条)では、大臣は両院いずれかの議席を持たなければ三箇月(六箇月)以上在職できない」と、明文化されている。(稲田正次「内閣の構成」清宮四郎・佐藤功編集『憲法講座(3)国会・内閣』(有斐閣・一九七三年)二二二頁。)

(22) David Butler, *British General Elections since 1945*, Blackwell, 1989, p. 28, Table 2. 9.

(23) 前田 (1983) 注(12)前掲書 二〇三頁。

(24) Butler, op. cit. (note 22), p. 28, Table 2. 9.

(25) 組閣において国王(女王)が独自の役割を果たすのは、何も英国に限ったことではない。例えば、デンマーク王国においても「国王が政治の舞台と最も直接にかかわりあいをもつのは組閣のときであろう」と言われている。「ある政党が国会で過半数の支持を得ている場合、(デンマーク)国王はそのリーダーを内閣総理大臣に指名すればよい。」しかし、「国会において政党の数が多くなればなるほど、国会の過半数の支持を獲得する可能性のある(政党の)組み合わせ(の数)もそれだけ一層大きくなってくる。」[こうした複雑な状況において、(デンマーク)国王は組閣を誰に委ねるかについて若干の選択を行う余地がみとめられる。もっとも(デンマーク)国王は政党のリーダーの助言によって指針を与えられ、(デンマーク)国王じしんの選択も、国会が場合によっては拒否するかも知れないということで究極的に牽制される点では(中略)変わりがない」と言う。(清水望「北欧デモクラシーの政治機構」(成文堂・一九七四年)一九八—二〇五(一九八—二〇〇)頁)。

(26) 「逆転政権」という用語は、西平重喜「比例代表制」(中公新書・一九八一年)四四—四五頁による。ちなみに(選挙結果における)数理的な分析によると、英国において「逆転政権」は、二〇世紀に入ってから(本文で言及した、一九七四年二月の総選挙後を含めて)合計四回起きている。以下、一九七四年二月以外の「数理的な」逆転政権の事例を比較検討する。

【事例一】一九一〇年一月の総選挙では、得票率四七%の保守党ではなく、得票率四三%の自由党が議席率で四一% (二七五議席) を得て、議席率四〇・五% (二七三議席) の保守党を議席率で〇・五% (二議席) 上回った。総選挙の後に、自由党のアスキス (Asquith) を首班とする、自由党 (議席数二七五) ・労働党 (議席数四〇) ・アイルランド国民党 (議席数八二) の三党連立内閣が成立した。その後、一九一〇年二月にこの年二回目の総選挙が行われているが、これは連立政権であるが故の政情不安に起因するものではない。つまり一九二〇年二月の総選挙は、貴族院の権限を縮小せしめるために、再度、国民の民意を問うた総選挙であった。ここで勝利を再び収めた連立政権は、「一九一一年の議会法」(本文の第一節を参照) を可決せしめて、貴族院から財政法案(金銭法案)の可決・修正の権限を剝奪することに成功したのである。(大野真弓編『イギリス史(新版)』(山川出版・一九七八年)二六〇—二六二頁(中村英勝)。)

【事例二】一九二九年には得票率三七%の労働党が四七%の議席率(二八七議席)を得て、得票率三八%の保守党(四二%)

の議席率、議席数(二六一)を上回り、第二次マクドナルド (MacDonald) 労働党首班内閣が成立した。だが、第二次マクドナルド内閣は少数与党政権であったため、第三党である自由党(二三・五%の得票率、議席数五九)がキャスティング・ヴォート(casting vote)を握ることとなり、労働党に固有の政策を全面的に実行することはできなかった。(大野、前掲書、三〇一頁(中村英勝)。

【事例—3】一九五一年には得票率四八・〇%の保守党が五一・三六%の議席率(議席数三二二)を得て、得票率四八・八%の労働党(四七・二〇%の議席率、議席数二九五)を上回り、第二次チャーチル (W. Churchill) 保守党首班政権が成立している。この安定した内閣こそが、文字通りの「逆転政権」であると言えよう。(Butler, op. cit. (note 21), p. 13, Table 2.3.) (各事例の数値・百分率については、前田 (1983)、注(12)前掲書、二〇三頁。Richard Woyke, *Stichwort: Walzen, Leske+Butch*, 7. Aufl., 1992, S. 164. を参照)。

(27) 西平、注(26)前掲書、四五頁。すなわちカナダにおいて、一九五七年六月の総選挙では四一%の得票率の自由党が一〇五議席に対して、三九%の得票率の進歩保守党が一一二議席で、進歩保守党が政権を担当した。また、一九七九年の総選挙では四〇%の得票率の自由党が一一四議席に対して、三六%の得票率の進歩保守党が一三六議席で、進歩保守党が政権を担当した。更に歴史を遡れば、一八九六年の総選挙では四六%の得票率の進歩保守党が八八議席に対して、四五%の得票率の自由党が一一八議席で、自由党が政権を担当している。(馬場・浅野他、注(6)前掲書、九二頁(カナダ)。(3)カナダの選挙：井上真蔵。飯坂・清水・堀江・宮里、注(6)前掲書、一六六頁(伊藤勲・川野秀之)。

(28) なお、「ウイルソンは選挙上手だったというのが定説となっている。二度(一九六四年から一九七〇年、および一九七四年から一九七六年四月)にわたって政権を担当しているが、二度ともその在任中(一九六六年三月、および一九七四年一〇月)に突然、総選挙を行い勝利をおさめている。議会の解散権は日本でも首相の専権事項となっているが、イギリスでは首相が確たる理由もなく独断的に解散権を行使することが多い。時の首相は、社会状況や世論動向などをみながらすばやく解散を宣言し、有利に選挙を展開する。ウイルソンはこの潮時を読むのが抜群にうまかったのである」(NHK取材班・犬童一男「影の内閣」(日本放送協会・一九九〇年)六九頁)。

(29) 保守党党首選挙においては、庶民院議員のみが選挙権(投票権)者である。そこで英国保守党内部では、院内組織(parliamentary machine)が院外組織(extra-parliamentary party organizations)に対して相対的に優位を保っている。これに対

して英国労働党では、(本文の注(35)相当箇所に記載されたように)労働党党首選挙の選挙権(投票権)の内、議会労働党(庶民院議員)はわずか三〇%の権限を有しているに過ぎない。つまり労働党内部では、相対的に院外組織(the extra-parliamentary organs of the Labour Party)の統制が強くなつてゐるといえる。「院内組織と院外組織」の關係については、前田(1983)注(二)前掲書、一六二—一六五頁を参照)。

更に労働党本部の解釈によれば、「保守党は、常に、本質的において院内政党(parliamentary party)であり、党財政その他の面においては、院外の職業上の諸利益集団によつて支えられてはゐるが、一名の院内指導者を中心として組織されて」いるとす。(The Rise of Labour Party, 1948, p. 14, in: Robert T. McKenzie, *British Political Parties*, William Heinemann Ltd, 1965, pp. 7, 11-12. R. T. Mackenzie 著、早川崇・三澤潤生訳(一九六四年刊行の第二版第一刷(増補版)の翻訳)『英国の政党(上巻)』(有斐閣・一九六五年)六一—一二、一三三頁)。

他方マッケンジーによれば、歴史的に「議会労働党は、院外の労働運動と社会主義運動によつて、ある意味で議会に押し出された(thrust into)ものである。この事實は、労働党結成時以来、議会外からのコントロール(extra-parliamentary control)の問題を生起させている。そこで、このようなコントロールから議会労働党が独立して、自己の権限を確立させた足跡をたどることが重要である」と分析されてゐる。(McKenzie, *ibid.*, p. 385. (邦訳(一九六四年刊行の第二版第二刷(増補版)の翻訳)『英国の政党(下巻)』(有斐閣・一九七〇年)一一一—一三三頁)。また「議会労働党は、社会主義者と名乗る少数の異分子を擁してはいたが、労働党所属庶民院議員の大半は、社会主義者と自ら名乗ることのない労働組合員であつた。このように雑多な構成要素から成る議会労働党が、国民的政党(a national party)としての地位を主張しうる統一的政治勢力として、議会内で活動することは容易ではなかつた」とす。(McKenzie, *ibid.*, p. 386. 邦訳(下巻)一三三頁)。

- (30) Vernon Bogdanor, "The Selection of the Party Leader", ed. by A. Seldon/S. Ball, *Conservative Century: The Conservative Party since 1900*, Oxford U. P., 1994, pp. 69-96.
- (31) 『日本経済新聞』(夕刊)一九九〇(平二)年一月二八日(水)一—三三頁。「朝日年鑑一九九二」(朝日新聞社・一九九二年)二六一—二六六二頁。
- (32) NHK取材班・犬童一男、注(28)前掲書、七〇頁。
- (33) Butler, *op. cit.* (note 22), p. 32.

(34) Almond/Powell, op. cit. (note 4), p. 156.

(35) Denver, op. cit. (note 7), p. 96. N H K 取材班・犬童一男、注(28)前掲書、八七頁。労働党党首選出方法がこのように変更されたことの、政治的含意については、注(29)も参照のこと。

(36) Gunter Barudio, *Politik als Kultur. Ein Lexikon von Abendland bis Zukunft*, J. B. Metzler, 1994, S. 241-245 (241) (Opposition).

(37) Finer (1956), p. 159. すなわち、一八二六年四月一〇日の庶民院における審議に際して、野党・ホイッグ党の所属議員たちは、政党与党・トーリー党が提案した大臣俸給のアップを求める法案に反対討論を行っていた。野党の批判者たちが「反対党・野党」という言葉を使った際に、首相G・キャニングは、皮肉を込めて復唱し、どつと笑いを生ぜしめた。野党の領袖G・ティアニーは反駁して、「我々の名譽ある友人は、我々を名指す時に、『反対党・野党』以上に適切な表現を考案できなかったようである。つまり、我々は確かに、国王陛下下の政府に(反対し)取って代わるという目的のために、総力を結集させてきたからである」と応酬した。結局、G・キャニング首相の提案は、充分な多数派という政權基盤を欠いていたため破棄された。この件について、G・ティアニーは「本法案をめぐる顛末によって、国王陛下下の政府も、国王陛下下の野党の同意を正に必要としていることを学んだはずである」と評したのである。

(38) Finer (1960), p. 149.

(39) Finer (1960), p. 149. 一般に「(政党の政策を掲げた) 政党綱領 (Parteiprogramm) は、(政党の内部組織・機構を制度的に規定し、それに基づいて党内の人事・政策決定手続きなどが運営される) 政党規約 (Satzung der Partei) と同様に、政党内部で『政策』の実現と遂行に際して(一定の) 強制力を持つ。しかし政党綱領は、政党規約のように「(団体を規律するという意味で) 法的性格」を持たないため、政党の政治目的を『将来実現されるであろう、幾分、理想主義的な政策』の形で提示し、かつ当該目的を具体化するための政策上の優先順位を大まかに示すにすぎない。政党綱領を変更することは、(ドイツでは政党法上、党内民主主義の観点から、民主主義に反することが許されない) 政党規約の変更とは異なる前提に基づく(ので、より自由である)。かようにして政党は(1) — 政党の原理原則を一〇年ないし二〇年単位で表明する — 原則綱領 (Grundsatzprogramm)」、(2) — 原則綱領の実現を年次党大会で宣言する — (年次) 行動綱領 (Aktionsprogramme)」、(3) — 連邦議会選挙、州議会選挙などの際に、政治的争点について自党の政策を示す — 選挙綱領 (Wahlprogramme) などを策定できるので

める」(Cf. Klaus Stern, *Das Staatsrecht der BRD*, Bd. I, 2. Aufl., Verlag C. H. Beck, 1984, S. 444) などドイツ国法学上は言われている。但しこの分析は「政党法が施行されている(西)ドイツの事例であるから、直ちに英国には当てはまらない。しかし」(一) 政党綱領 (Party Platform) と政党規約 (Statutes of the Party) の性格の違いを明示し、(二) 総選挙ごとに発表される「選挙綱領 (Electoral Programme)」以外にも、年次党大会で採択される「年次綱領 (Annual Programme)」より長期的な視点に立って原理原則を表明する「原則綱領」など、綱領にも政策上の発展段階に三つの相違があり、有権者はそれぞれの綱領の性格をも考慮しなければならないことを示している点で、一見に値するであろう。

これに関連して、英国保守党の場合には、(一) 基本原則、(二) 政策、(三) 綱領の三つの局面によって、党の意向は表明されている。(一) 基本原則 (Principles) は「決して変化をこうむらない」。つまり、一八七二年六月二四日に B・ディズレーリが、水晶宮で行った演説の中で提示した「保守党は、以下の三つの大目標を有している。……すなわち、国家の制度を維持すること」……英帝国を発展させること」……そして「国民の生活条件を向上させることである」という基本原則は、今日においても一八七二年当時と同様に妥当する。(二) 政策 (Policy) は、「保守党の基本原則を、その時々国内的・国際的な問題に適用し、通常、一般的な表現を用いて述べるものである」。(三) 綱領 (Programme) は「政策を適用するための特定された計画 (specific plans)」である。綱領は「総選挙施行の直前に、党首によって、党宣言 (Party Manifesto) の形で表明される」のである。(R. T. McKenzie, op. cit. (note 29), pp. 63-64, 邦訳(上巻) 八四―八五、九三頁。)

他方、労働党の場合には、(一) 労働党年次党大会が「形式上は、党の綱領 (Party Programme) を具体的に決定する重要な任務を持っている」。更に、(二) 党大会によって採択された特定の提案(「党の綱領」の各事項)は、「全国執行委員会 (N.E.C.) と議会労働党が、共同で (jointly) 選挙綱領に書き入れるか否か―必ずしも党大会で採択された「党の綱領」の全てが、「選挙綱領」に書き入れられるわけではない―を決定する。ところで、(一九六四年当時において) N.E.C. は通常、議会労働党内の多数派から委員が選任されているという理由で、この合同討論では、議会労働党の影響力が圧倒的に強いことに疑いはなかった。特に議会労働党が与党である時には、政府の構成員は、選挙綱領 (Election Manifesto) 中に含めるべき事項を決定する上で、決定的な発言権 (decisive voice) を有してゐた」のである。(R. T. McKenzie, op. cit. (note 29), p. 486, 邦訳(下巻) 二六五頁。)

(40) 英国における政治機構論上の構成要素(機関)を、公共機関に限定して、権力分立・三権分立論を基盤に考えるならば、(一)

(執行権を有する) 国王の内閣、(2) (最高裁判権を有する) 貴族の貴族院、(3) (究極的に立法権を有する) 市民の庶民院の三者で十分であろう。(3)で、(4) マスコシヤ、(5) 政党の綱領という民間の機関を、政治機構論上の構成要素としてH・ジエフソンが認定したのは、政治学的分析としては卓見である。

なお、英国で発展してきた議院内閣制度においては、保守的政治勢力と新興政治勢力の間で、公的権力を分け合うことで「妥協」が成立してきた。それは、最初(1) 国王対(2) 上流貴族、僧侶、大地主勢力との「妥協」であり、後年には(2) 上流貴族、僧侶、大地主勢力対(3) 新興産業市民階層との「妥協」であった。つまり、三権分立原理に基づく(議院内閣制度的な)政治機構は、分割した統治権をその時々新旧勢力が分け合うのに適したメカニズムであったのである。(霜田、注(6)前掲書、一三六—一三七頁。)

(41) Henry Jephson's *The Platform*, Vol. I, p. 1. in: Wangteh Yu, *The English Cabinet System*, P. S. King & Son, Ltd., 1939, p. 337, note 3.

(42) Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, revised ed., Ginn & Co., 1950, pp. 515-516. 更にC・J・フリードリッヒによれば、とりわけ野党は恒常的に、日常の報道機関による扇動的論調から、多大な実利を得ていた。しかしながら、一八世紀における報道機関は、今日のプレスとは異なり、議会における審議内容を報道してはならなかった。なぜなら、議会における審議のプライバシーが、「公共生活を導く」議員にとつての、貴族的特権と考えられていたからである。(Friedrich, *ibid.*)

(43) 「チャーチルが(一九四五年七月五日の)選挙に負けて、代わってアトリー新首相がポツダム会談に(おいて英国代表として)乗り込んで来た時、ソ連外相モロトフは、アトリーに『君はこないだ今度の選挙は、きわどい接戦だ、と言っていたのに、ひどく多数をとったじゃないか』と言うので、アトリーは『そうなんだ。選挙の結果はどうなるかわからないんだから』と答えた。そういつてもモロトフは何度も、おかしなことがあるもんだ、と言っていた。チャーチルやアトリーが、投票の結果がどうなるかわからん、というのが理解できないのだ。モロトフにしてみれば、首相であるチャーチルはちゃんと保守党が勝つように総選挙の筋書きを作っていると思っていたのだ。民主的な手続きで政権交代が行われるのを見て大きなショックを受けたのだ。(Attlee, *As It Happened*, 1954, p. 149.) ソ連とはまるで違うのだから」と『英国の議会(其の四)』(参議院法制局・一九五八年二月)一頁(木下広居)には記載されている。



(44) 冷戦終結後もキューバは、一方で、カリスマ的指導者であるF・カストロの下、社会主義体制を堅持している。だが他方で、中国、ベトナムを範として経済開放政策に乗り出している。しかし、アメリカの経済封鎖は未だに解除されておらず、対米関係改善の余地があるという過渡期にある。(『読売新聞(朝刊)一九九六年(平八)年六月二十七日(木)』、一六一―一七一面。)

(45) なお、朝鮮民主主義人民共和国においては、朝鮮労働党のほかに朝鮮社会民主党、天道教青友党という二つの(衛星)政党があるが、実際は朝鮮労働党の独裁制である。(『朝日年鑑一九九二』(朝日新聞社・一九九二年)三三〇頁。)[「事実上の独裁制」である理由は、この複数政党制がヘゲモニー政党制であるからである。ここで分類された範疇である「ヘゲモニー政党制」においても、一党以外の政党が存在することは許されているが、それはあくまでも、第二次的な政党(政権党が設定した軌道・路線を忠実に守るだけの)衛星政党にすぎない。政権の正当性を強化する手段としての複数政党制は採用しているが、それは偽装された競合制であり、「疑似競合」制にすぎない。(岡澤憲美、注(8)前掲書、四七、六一―六三頁。)つまり、制度的に見解の多元性と「政権交代」の可能性は否定されている。このような制度を称して、「野党なき複数政党制」とH・ホフマン(Heinz Hofmann)は命名している。(Heinz Hofmann, *Mehrparteiensystem ohne Opposition*, Herbert Lang/Peter Lang, 1976. 拙稿「東ドイツとポーランドにおける野党の否定」『早稲田社会科学研究44号』(一九九二年)八九―一五一頁も参照)なお、この表題に記された一九九二年当時の「東ドイツ」とは、言うまでもなく、一九九〇年一〇月三日に旧西ドイツ(現ドイツ)に吸収合併された、「旧東ドイツ」を意味する。またこの表題に言う「ポーランド」とは、一九八九年六月の東欧社会主義諸国初の部分的自由選挙で「連帯」が圧勝した後に、国名を変更した現「ポーランド共和国」ではなく、第二次世界大戦後に成立した旧「ポーランド人民共和国」のことである。(ポーランドにおける、一九八九年六月の自由選挙後の情勢については、『AER』一九九〇年二月一〇日号(朝日新聞社)六二―六五頁を参照。)

(46) ここでは共產主義国である旧ソ連、北朝鮮、キューバを批判する見解を披瀝した。だが、——旧ソ連のスプートニク号が世界初の人工衛星として打ち上げられた一九五七年一〇月、旧ソ連の無人宇宙ロケットが月面に人類史上初めて到着した一九五九年九月、旧ソ連人間衛星船が世界で初めて地球を一周して、ガガーリンが「地球は青かった」との名言を残した一九六一年四月という——一九六〇年当時に筆者が生存していたならば、果たして旧ソ連の科学技術の一分野における、飛ぶ鳥を落とすか如き成功に幻惑されたのではないか。そして、政治制度上の瑕疵に着目できなかったかもしれない。少なくとも当時の趨勢の中で生存していたならば、例えば旧ソ連型の「実質的民主主義 (reale Demokratie)」は「社会状況の新しい形成に積極的に取り組ん

であり、そうすることによって初めて個人の人權も保障される。このような実質的民主主義は社会的自由の概念に基づいてい  
る」という主張 (Karl Schultes, "Um die deutsche Verfassung: Zu den Verfassungsberatungen des Deutschen Volksrates",  
*Neue Justiz*, Nummer 9, Jahrgang 2, 1948, 177-182 (180).) を「中九八は認め、場合によっては (西側民主制に欠けている点  
であるとして) 支持していただであらう。旧全体主義国家のカムフラージュを一般人が見破ることが出来たのは、ごく最近のこと  
である。これは、政治学という学問に固有の「存在被拘束性 (Seinsgebundenheit) ——つまり、政治学研究者自身が、国籍、  
歴史上の一時代、所属する階層、大学など研究機関の学風、研究上の師弟関係に代表される人生経験などの社会環境により拘束  
されて、厳密な意味で価値中立的な判断は出来ないこと——」という限界を示している。(霜田、注(6)前掲書、三―四頁。)

「中国など共産党が政権を握る国は残っているが、資本主義と共産主義という対立概念で世界を図式化する時代は終わった。  
理念と思考の新しい枠組みが必要となる」と、ゴルバチョフ旧ソ連大統領が、共産党の解党を宣言した日に「朝日新聞」の社説  
(一九九一年八月二六日、朝刊、二面) は論じていた。その後、日本でも一九九三年八月七日に「保守」と「革新」という旧  
い「思考の枠組み」で構成されてきた——五五年体制後の最初の政権交代が起きた。しかし、この政権交代を、ほとんど誰も予  
測することはできなかった。また——世界においても、日本においても——過渡的な現時点で、筆者を始め多くの研究者は「新し  
い思考の枠組み」を、未だに設定できないでいる。

一九九一年二月二二日の「独立国家共同体 (CIS)」の結成に伴って、二五日にゴルバチョフ大統領が辞任 TV 演説  
(「朝日新聞」夕刊) 一九九一年二月二六日、三面) を行い、旧ソ連が完全に消滅した。つまり、この日以来、米ソ両超大  
国の権力闘争の下で、イデオロギーによって二分することが出来た、かつての「二極体制」が崩壊した。その結果として「真の  
意味で政策論争することができる時代がきた」と喜ぶことはできよう。だが、政策を設定する「思考の枠組み」は不鮮明であ  
る。特に「野党が何を主張すべきか」という、方向性は不確定である。「与野党の分水嶺となる基準が何であり、現実とその分  
水嶺が各政党間で何処にあるのか」ということが、遺憾ながら判らない。例えば、政府与党と議会野党の対立軸が、(1)「保  
守」か「リベラル」ないし「社民」か、(2)「小さな中央政府」か「大きな中央政府」か、(3) 国連常任理事国入りを目指し、  
改憲を唱える「軍事大国」への路線変更か、現状の解釈改憲を続ける「軍事小国」路線継承か、あるいは憲法を護持し、拒否権  
を持たない常任理事国となるという「折衷案」が存在するのか否か等と、残念なことにはつきりと定義できない。それ故、混沌  
と言えると思う。そして日本国内の政情に限って言えば、この混沌は「二年」程——すなわち、三回程度の衆議院選挙を経る

- まづ一統をなすのである。
- (47) Cf. Finer (1960), p. 149. Cf. Finer (1956), p. 159.
- (48) Feed back 機能の詳細については、齋田注(6)前掲書、四六一—五〇頁を参照。なお、本論文の後編(2)の「おわりに」でも再論する予定である。
- (49) Finer (1960), p. 149. Finer (1956), p. 159. 又 Allen Potter, 'Great Britain: Opposition with a Capital "O"', Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, Yale U. P., 1966, pp. 3-33 (6). によれば、「議会における野党の発展は、本質的に、特定の政府要人ないし特定の法案に対する(散発的な)反対行動から(包括的な代替政策を立案して)政府に取って代わりうる代替政権(alternative government)を提供する野党への発展を意味する」と言う。(拙稿「政権交代のある民主国家における野党観」『早稲田社会科学研究』43号(一九九一年)四三—九六(七二—七八)頁も参照)
- (50) Finer (1956), p. 159.
- (51) Ministers of Crown Act, 1937, Chapter 38, Part I, Article 5 (Salary of Leader of Opposition), *The Law Reports: Statutes: 1937: The Public General Acts...*, The Council of Law Reporting, p. 348. Finer (1956), p. 160. 又 Finer (1960), p. 149. には「三千ポンド」と誤植されている。
- (52) NHK取材班・犬重一男、注(28)前掲書、二二頁。更に野党第一党の党首には、政府から公用車が与えられている。また、野党第一党(労働党)には、野党として「政策立案のための調査活動費」が、一九八九年現在、年間八八万ポンド(約二億二千万円)支給されており、「影の内閣」の調査活動費に充当されている(同書、二二頁)。
- (53) Finer (1960), p. 149.
- (54) なお、カナダの下院も庶民院(the House of Commons)と称し、その議場の構造も英国式で、与党と野党が対面して議席に座り、双方の反応を見ながら論争を繰り返している。(馬場・浅野他、注(6)前掲書、四五、六九、七三頁(カナダ…(2)議会制度・大熊忠之)。
- (55) Finer (1956), p. 160.
- (56) Finer (1960), p. 149.
- (57) Finer (1956), p. 160.

(58) Finer (1960), p. 149-150. Finer (1956), p. 160. H. J. Hanham, "Opposition techniques in British politics (1867-1914)", *Government and Opposition*, vol. 2, no. 1, October 1966-January 1967, pp. 35-48 (35).

(59) Finer (1960), p. 150.

(60) Finer (1956), p. 160.

(61) Klaus von Beyrne, "Parliamentary Oppositions in Europe", Eva Kolinsky (ed.), *op. cit.* (note 7), pp. 31-51 (39).

(62) Finer (1960), p. 150. Finer (1956), p. 160.

(63) Finer (1960), p. 150. Finer (1956), p. 160. 政府与党の(一)院内総務、与野党の(二)院内幹事長と(三)院内幹事の定義と任務についての詳細は、前田(1983)注(12)前掲書、一六七—一七一頁を参照。なお「院内総務」という職種は、一九四二年にW・チャールズ政権下で、庶民院における「首相の代理者」として制度化されたものである(前田、同書、一六八頁)。したがって、「議会野党」の側には院内総務と称する職種は存在しない。

それらの役職の(一九七一年当時の旧)俸給額は、前田(1976)注(12)前掲書、一三六—一三七頁によれば、庶民院の野党第一党の党首に対しては、庶民院議員としての歳費一、二五〇ポンドに加えて、四、五〇〇ポンド。野党第一党の幹事長に対しては、庶民院議員としての歳費一、二五〇ポンドに加えて、三、七五〇ポンド。庶民院の政府与党の幹事長に対しては、庶民院議員としての歳費一、二五〇ポンドに加えて、五、六二五ポンド。庶民院の政府与党の副幹事長に対しては、庶民院議員としての歳費一、二五〇ポンドに加えて、三、三〇〇ポンド。五名の政府与党幹事補に対しては、庶民院議員としての歳費一、二五〇ポンドに加えて、三、〇〇〇ポンドとなっている。

なお、政府与党・保守党の院内総務・幹事と議会野党・労働党の幹事間の、密接な協力関係によって編成される「議事日程」の作成作業から、第三党である自由・社民「同盟」が締め出されているという、(一九八三年総選挙後の)今日的な問題性については、Denver, *ibid.* (note 7), p. 102, を参照。

(64) Finer (1960), p. 150. Finer (1956), p. 160. なお、保守党の「B・アイズベリ」は首相として重要な政府の見解を発表する時には、必ず前もって野党・自由党の首領ラッドストーン(William Ewart Gladstone, 1809-1898)に知らせた。そうするとグラッドストーンは幹事長のクリン(Clyn)にこれを伝えるから、自由党の議員全部に回章として回ることになる。これが両党間の礼儀と云うものだ(White, *The Inner Life of the House of Commons*, 1915, vol. II, p. 95.)と、伝統ある英国議会の慣習

について、木下、注(43)前掲書、四六一―四七頁には、記されている。

「国の重大時には闘争でなく協力も必要である。例えば、アトリーの労働党はチャーチルの戦時連立内閣に参加した。(アトリーの労働党は) ドイツが降伏した一九四五年五月に下野し、影の内閣を作っていたが、総選挙の最中の七月、(アトリーは) チャーチル首相に請われて(ポツダム宣言を七月二六日に発布した)ポツダム会議に出席した。七月五日の総選挙の結果、一九四五年七月二六日午後七時三〇分に単独で過半数を得た最初の労働党内閣として―なお、一九二四年と一九二九年に労働党の少数与党政権が成立しているが、両方とも短命に終わっている―アトリー内閣が組閣されたが、チャーチルに随行したときアトリーは選挙で勝って政権をとれる確信はなかった。チャーチルも大敗しようとは思っていなかった」のである (Butler, op. cit. (note 22), p. 8-9; N H K取材班・犬童一男、注(28)前掲書、二〇〇頁(犬童)。

(65) Finer (1960), p. 150; Finer (1966), p. 160.

(66) 一九三六年七月一八日から一九三九年四月一日まで、足掛け三四箇月にわたった、スペイン内戦 (der spanische Bürgerkrieg) においては、概ね通説によれば、戦闘による死者一〇―一五万人、共和国側の初期のテロによる死者約二万人、フランコ側の報復処刑者数三〇―四〇万人、フランコ側によって監獄や強制収容所に収容された者二〇〇万人という。また、比較的説得力のあるG・ジャクソンの推定によれば、戦闘による死者一〇万人、共和国側によるテロの犠牲者二万人、フランコ側によるテロの犠牲者二〇万人、空襲による死者一万人、内戦中の栄養失調による死者五万人、フランコ側の捕虜になり、処刑や疫病によって死んだ者二〇万人という。問題は「戦闘行為による死者よりも、テロ行為による犠牲者の方が遥かに多かった」ことである。それは、この内戦に「宗教戦争にも似た熱狂的な残虐性を付与した」のである。(斎藤孝編「スペイン・ポルトガル現代史」(山川出版社・一九九二年第二版)一七二―一七四頁(斎藤孝)。

(67) 「野党第一党の党首の不信任投票」という制度は、諸外国では制度化されていないものである。しかし、英国の議会では慣習法が支配している。これを裏返して言えば、「野党第一党の党首の不信任投票」という前例はないが、一九三七年にその先例を創ることもできたのである。議会は(事実上)何でも立法できるというのが、英国の慣習法である。つまり「議会在主権を有している (Parliament is Sovereign)」以上、主権者たる議会は「野党第一党の党首の不信任投票」制度を、この時に、慣例上、制度化する)ともできたわけである。

(68) A. Potter, op. cit. (note 49), pp. 3-33 (14-15).

(69) 議長が辞任後、政治生活を引退しなかった例としては、ホワイトレー議長が辞任して二年後に、すなわち、一九三〇年に、Governor of the B. B. C. に任命されたこと。および、モリソン議長が、辞任直後の一九五九年に、オーストラリア総督に任命されたことの二例がある。清水望「議長の地位と権威について」『社会科学討究』二三号（一九六六年）一一一頁。

(70) 「スウェーデンの（旧二院制下の）国会においては、両院議長は、イギリスと同様に、党籍を離脱している。すなわち、一度議長に選出されると政党の政治活動に関与せず、また、討論もしくは表決にも参加しない。しかも、一度選挙されると、これまで再選を拒否された事例がないことから、議長は、その職の継続性を期待することができる。実際、議長は、辞意を表明しない限り再選されるのが例である」。清水、注(69)前掲論文、一一六頁。

なお、一九七四年のスウェーデン憲法改正作業によって、同国の国会は二院制から一院制へと改組された。その結果、「国会議長は、従来よりも高められた地位を保持することとなった」。一方で、「国会議長は、各選挙（議会）期ごとに、したがって三年の任期で選出される。同時に、第一、第二、および第三の副議長が選出される。このような方法で四大政党はすべて国会の首脳会議（議事協議会）にその代表を送ることができ」こととなった。（清水望「北欧諸国の憲法構造」早稲田大学社会科学研究所北欧部会編『北欧デモクラシー』その成立と展開（早大出版部・一九八二年）八〇、八五―八六頁。右の文面によると、一九三六年九月から一九七六年一〇月まで四〇年間にわたって続いてきた、社会民主党首班政権下で確立した「国会議長の継続性の慣例」は、一九七六年以降、政権交代の可能性が恒常化したことであって、継承されたかどうか判らない。

他方で「高められた国会議長の地位」とは、「新しい首相を国会に対して指名勧告する権限を、新憲法では、それまでのように国の元首（国王）ではなく、国会議長に与えている」ことを指すものである。（Eric Lindström, *The Swedish Parliamentary System*, The Swedish Institute, 1982, pp. 18, 32-33. エリック・リンドストム著、潮見憲三郎訳「スウェーデンの議会制度」(スウェーデン社会研究所・一九八四年五月)一七、三〇頁。)

(71) コモンウェルスの他の構成諸国―例えば、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド―においては、「議長職の継続性の慣例」は確立されていない。つまり議長職は、その時々政府与党の側の「特権」とみなされ、議長のイスについた者は、政権交代に伴って更迭される。なお、カナダにおいては議長職がフランス系議員とイギリス系議員との間で交代される、「二主要言語間での交代制度」という慣例が存在する。また、インドにおいては、「不偏不党制の原則」が確立する萌芽が見られる。清水、注(69)前掲論文、八九―一二三頁。清水望「議長選挙について」『早稲田政治経済学雑誌第二〇号』（一九六六年）五九―八〇

(六六)頁。

(72) 政争の渦中でマナーズ・サットン は、一八三五年にホイッグ党(自由党)と急進派から反対されて議長にとどまらなかった。トリー党(保守党)は、一八三五年の総選挙において敗れたにもかかわらず、なお政権を担当し続けたので、ホイッグ党はこれに対抗して、議長選挙を利用した。そして、トリー党の前議長サットンに代えて、ホイッグ党のアーバークロムビーを候補者に立てて、三二六票対三〇五票で勝利を収めた。この件について、(後に一八六八年から一八九四年にかけて四回首相となった自由党の)グラッドストーンは、「イギリス下院の空前の恥ずべき行為」であると述べている。清水、注(69)前掲論文、一〇〇頁。

(73) 清水、注(69)前掲論文、九六頁。前田(1983)、注(12)前掲書、九七一—一〇〇—一〇一、一一一頁。

(74) 一八三九年に就任したジョー・ルフェーバルから、一九五一年に辞職したブラウン議長まで九代の議長の平均在職期間は、一二年余りである。一九五一年に就任したモリソン議長から、一九九二年六月に辞職したベルナルド・ウエザール議長まで六代の議長の平均在職期間は、七年弱である。イギリスの歴代議長の一覧については、清水、注(69)前掲論文、九七頁。前田(1983)、注(12)前掲書、一〇二頁。A. S. Banks, op. cit. (note 6), p. 718. を参照。なおドイツにおいても、元反ナチ抵抗者で、CDU鳩派のオイゲン・ゲルステンマイアー第三代連邦議会議長は、一九五四年一月から六九年二月まで一五年間(合計四立法期)にわたって議長職に在職していた。(Hrsg. v. G. Neske, *Der Deutsche Bundestag: Porträt eines Parlaments*, II Wahlperioden, 1987, S. 10-11.)

(75) (1) アメリカ合衆国の下院議長は「多数党のリーダー」である。(清水、注(71)前掲論文、六六一—六七頁。)つまり「多数党議長制」が採られている。すなわち、下院議長は多数党の最も有力な議員であり、党籍離脱は行わない。政党の幹部としての地位が、会議の主宰者としての地位よりも際立っている。そして議長は、多数党から選ばれ、自分の党派の立法主任であるかのよきな行動をとる。少数党は、議長や委員長を全て多数党に譲り、議長や委員長に服従する。次の総選挙に勝てば、議長や委員長が独占できるから、これを問題としない。(2) その理由は、「保守」対「リベラル」の二大政党制の下で、党規が穏やかであり、重要法案でさえも、しばしば交差投票が行われ、党と党との間で立法政策上、大きな対立がないからである。また、大統領制という三権分立制度の下では、政権の争奪が議会の関心事とならず、この点で政党間の衝突が生じないので、英国のように「党と党との調停者」という中立的で公平な議長を必要としないのである。(清水、注(69)前掲論文、一一二、一一四頁。)(3)

また、合衆国憲法第一条第三節第四項によれば、合衆国では（政党人である）副大統領が上院議長である。この点から見ても、同様に下院議長が政党人であっても不思議はないと思つゝ。（Amos J. Paeslee, *Constitutions of Nations*, vol. IV (The Americas), 2nd Part, Martinus Nijhoff, 3rd ed., 1970, p. 1196. 宮沢俊義編『世界憲法集（第4版）』（岩波文庫・一九九二年）三五頁。）（4）更にアメリカの下院では、慣例上、議長の在任期間は、一立法期を遥かに越えている。すなわち、議長の所属政党が多数派としての地位を保持する限り、議長は再選され続けるのである。（清水、注（69）前掲論文、九五頁。）

(76) 清水、注（69）前掲論文、一一〇—一二頁。なお、同論文、一〇一—一〇九頁においては、議長の「信任問題」が、論究されている。この節の結語で、「諸外国では議長の任期が長期化する傾向がみられる」。これに対して、「一九六六年までの」日本におけるように「議長に対する」不信任決議案の上程が安易に行われることになれば、議長の権威を高めることにはならない」との警句が述べられている。

(77) 野党の政権担当能力とは、（1）実現可能な政策と（2）有為な人材を備えているという「野党の責任性」と、更に（3）現実に総選挙で勝つ見込みがあるという「野党の実効力」の三者からなる。（拙稿、注（49）前掲論文、七八—八二頁。）また（3）に関連して、H・ラスキも「責任ある野党」となるためには「量においても質においてもストロングでなければならぬ」と述べている。（Harold J. Laski, *Parliamentary Government in England*, 1938. ハロルド・J・ラスキ著、前田英昭訳『イギリスの議会政治』（日本評論社・一九九三年）一四四頁。前田（1983）注（12）前掲書、一七三—一七五頁。）

一般に政党は、（1）国民の意志を議会に吸い上げる「代表機能」と（2）吸い上げた意志を実現する「国政機能」を合わせ持つものであるが、英国の二大政党は「国政機能」にウェイトを置いた政権奪取を目指す組織である。（前田（1983）、注（12）前掲書、一六二頁。）したがって、英国における野党の任務は、（1）政府批判と（2）現政府に代わって政権を担当することであり、後者に重きを置くのが特色である。

「現政権に執つて代わり、政権を担当しうる、有為な人材」の有用性と関連するが、野党にとつては「有為な人材」が必要であること、についてH・ラスキは以下のように述べている。「有能な司令官がいないと、野党の立場は非常に悪くなる。政府を十分批判することができなくなる。こうなると国民は議院の討論に耳を傾けないようになり、討論の教育的な力が失われる。そればかりではない。弱い野党は自信を失い始め、統一を乱し、内部批判をするようになり、世間からもまた批判されるようになる。その結果、世間の関心は、野党本来の仕事から、党内不和によって生ずる低級な人になつた問題へと移る。野党は敗北主



義に陥り、無責任にさえなり、機会あることに攻勢をしかける能力を失う。このような能力を野党が失うことは、議會制にとつてまさしく致命傷である」と。(H. J. Laski, *ibid.* 邦訳、一四四—一四五頁。)

(78) 私見によれば、「議會においてデモクラシーが実現するのは、相対的な多数派と相対的な少数派とが、議論、反論というプロセスを経ることにより相互に『妥協』が成立し、民意が政策に反映しうる場合である。それは、全ての国民の民意の完全なる反映ではなく、あくまでも多数派と少数派との間での『妥協』に基づく、不完全な民意の政策への反映である。ここに多数派と少数派との政策論争による、『妥協』を通じての現実的民主主義が成立しうるのである」という主旨を、H・ケルゼンは(Hans Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Neudruck der 2. Aufl., 1963, Scientia Verlag, S. 53-68, 西島芳二訳『デモクラシーの本質と価値』(岩波文庫)の第六章「多数決原理」八二—九七頁。)で述べている。つまり、ここで言う(英国議會における)「政策論争」とは「妥協」が成立することを前提としたものであったのである。

更に私解すれば、ここで、ケルゼンは「野党が、議會における少数派の代表として、その少数派がやがては多数派となりうる『相対的枠組み』(「多数・少数決原理 (Majoritäts-Minoritätsprinzip)」と彼自身が命名した)を重視した。『何が最も正しいか(という絶対的価値)ではなくて、相対的な視点から、完全無欠ではないにせよ最善と思われる政策を、多数派と少数派の『協調的妥協』によって取り入れようとした』のである。(Kelsen, *ibid.*, S. 57-58, 邦訳、八六—八七頁。)つまり民主政治では、ベストではなくベターを追求すべきなのである。

(79) 『朝日新聞』(朝刊)一九九三年八月七日、三面。(西)ドイツでは、既に一九七二年から一九七六年までSPDの右派に属する。アンネマリー・レンガー (Annemarie Renger) 女性議長が職責を全うしている (Neske, a. a. O. (Ann. 74), S. 12)。また一九九〇年二月以来、第二立法期、および、それに続く現在の第三立法期に議長を務めているのも、CDUに属するリタ・ズスマス (Rita Süssmuth) 女性議長である (Der Fischer Weltatmanach 1992, Sp. 266)。以下に記述するようにドイツでは、近年、女性の政治的要職への就任が目立っている。

例えば、一九九三年九月現在、ベルリン市の市議會女性議長ハンナ・レナテ・ローリーエン (Hanna-Renate Laurien: CDU)、ハンブルク市の市議會女性議長エリザベト・キアウシュ (Elisabeth Kjausch: SPD)、ノルトライン・ヴェストフアーレン州の州議會女性議長インケボルク・フリーベ (Ingeborg Friebel: SPD)、シュレースウィヒ・ホルシュタイン州の州議會女性議長ウテ・エルドジーク・ラーヴェ (Ute Erdstick-Rave: SPD)、シュレースウィヒ・ホルシュタイン州の州政府女

性首相ハイネ・シモニス (Heide Simonis: SPD)、ドイツ第六の都市 (人口六二万) エッセン市の女性市長アネッテ・イェーガー (Annette Jäger: SPD)、ドイツ第一七の都市 (人口三八万) ウッペルタール市の女性市長ウルスラ・クラウス (Ursula Kraus: SPD)、人口一八万のハム市の女性市長ザビーネ・ツェヒ (Sabine Zech: SPD)、人口一七万のミュールハイム・アン・デア・ルール市の女性市長エレオノレ・ギュレンシュテルン (Eleonore Güllentern: SPD)、人口一三万のハイデルベルグ市の女性市長ヘアーテ・ウェーバー (Beate Weber: SPD)、人口二二万のレーゲンスブルク市の女性市長クリスタ・マイアー (Christa Meier: SPD)、人口一一万のジューゲン市の女性市長ヒルデ・フィードラー (Hilde Fiedler: SPD) などが在職している。

更に連邦政府大臣二〇名の内、ザビーネ・ロイトイサー・シュナールンベルガー (Sabine Leutheusser-Schnarrenberger) 法相 (FDP)、ハンネローレ・ルーンシュ (Hannelore Rönisch) 家族・高齢者問題担当相 (CDU)、アングェラ・メーケル (Angela Merkel) 女性・青年問題担当相 (CDU)、イルムガート・シュウェーツァー (Irmgard Schwaetzer) 地域秩序・建設制度・都市計画相 (FDP) の計四名が女性である。また、バーテン・ウウルテンベルク州大臣一三名の内、文化・スポーツ相 (CDU)、労働・健康・社会秩序相 (SPD)、家族・女性・生涯教育・芸術相 (SPD) の計三名が女性である。ベルリン市大臣一六名の内、副市長兼労働・女性問題担当相 (SPD)、法相 (SPD)、社会相 (SPD) の計三名が女性である。プラーンテンブルグ州大臣一一名の内、労働・社会・健康・女性問題担当相 (SPD) 一名が女性である。ブレーメン市大臣一三名の内、労働・女性問題担当相 (SPD) 一名が女性である。ハンブルグ市大臣一七名の内、(男女) 平等問題担当相 (SPD)、都市開発相 (SPD)、法相 (SPD)、文化相 (無所属)、学校・青年・職業訓練担当相 (SPD) の計五名が女性である。ヘッセン州大臣一一名の内、蔵相 (SPD)、法相 (SPD)、学問・芸術相 (SPD)、青年・家族・健康相 (九〇年同盟/緑の党)、女性・労働・社会秩序相 (SPD) の計五名が女性である。メッケンブルグ・フォアポメルン州大臣九名の内、蔵相 (CDU)、文化相 (CDU) の計二名が女性である。ニーダーザクセン州大臣二名の内、学問・芸術相 (無所属)、法相 (SPD)、環境相 (SPD)、女性問題担当相 (SPD) の計四名が女性である。ノルトライン・ヴェストファーレン州大臣一三名の内、学問・研究相 (SPD)、建設・住宅相 (SPD)、男女同権問題担当相 (SPD) の三名が女性である。ラインラント・プアルツ州大臣一二名の内、教育・文化相 (SPD)、環境相 (SPD)、男女同権問題担当相 (SPD) の計三名が女性である。ザールラント州大臣一〇名の内、教育・スポーツ相 (SPD)、女性・労働・健康・社会相 (SPD) の二名が女性である。ザ

クセン・アンハルト州大臣二名の内、食糧・農業・林業相 (CDU) 一名が女性である。シュレーズヴィヒ・ホルシュタイン州大臣二名の内、(先にも述べたように) 首相 (SPD)、女性・教育・生涯教育・スポーツ相 (SPD)、労働・社会・青年・健康相 (SPD)、学問・研究・文化相 (SPD) の計四名が女性である。トゥーリンゲン州大臣二名の内、連邦・EU 問題担当相・連邦における州全権 (CDU) 一名が女性である。(Der Fischer Weltmanach 1994, Sp. 301-310.)

すなわち、人口一〇万人以上の八四都市のうち、女性市長は七人 (八%) を占める。また、連邦大臣二〇名中四名 (二〇%)、各州の州大臣一九五名中三八名 (一九・五%) が女性閣僚である。なお、女性閣僚のいない州政府は、バイエルン州 (CSU) 政府大臣一〇名とザクセン州 (CDU) 政府大臣二名のみである。

日本では (元日本社会党委員長) 土井たか子衆議院議長が一九九三年八月に就任している。なお土井衆議院議長は、一九九六年八月十五日の全国戦没者追悼式において、「壮烈を極めた第二次世界大戦とその悲劇にいたる過程で我々幾千万もの人々が犠牲となりました」と指摘し、「アジアの人々との真の和解に更なる努力が必要であります」と述べた。この時、橋本龍太郎首相 (自由民主党総裁) が「あの苛烈を極めた戦いの中で、祖国の安寧を願い、家族を案じつつ、戦場に散り、戦禍に倒れ、あるいは戦後、遠い異郷の地に亡くなられた三百万余の戦没者」と、とりわけ日本国民の犠牲者に着目していたのとは、極めて対照的であった。(読売新聞 (夕刊) 一九九六年八月十五日、二面。)

(付記) 本稿は、一九九六年度の早稲田大学特定課題研究助成費による成果の一部である。