

英国の政治運営システム-日米との比較の観点から

@(財)自治体国際化協会ロンドン事務所

高安健将(成蹊大学)

1. 権力の創出とコントロールという視座

○必要悪? 公共善の実現?

→権力を作る必要、権力をコントロールする必要

2. 多数代表型で集権的な英国の議院内閣制

○有権者→議会(政権党)→首相→大臣→行政官僚制

= 委任とコントロールが一元的

※情報と権限があるという前提

= 権力の担い手が明白

○コントロールの方途

直接的コントロール = 総選挙、議会、政権党

間接的コントロール = 野党、マスメディア、官僚制、合議の政治(集合的意思決定)

○議会主権+多数代表的選挙制度+党規律の強い政党政治

✓ 議会主権=集権的国家

✓ 多数代表的選挙制度(いわゆる小選挙区制)=単独政権

✓ 党規律の強い政党政治=集権的な党組織

→ 執政権力(政府)主導の政治

[特徴]

・効率性の重視(多数派の人為的創出、議会と執政府の融合・相互依存、弱い司法、中央集権など)

・コントロールの方途 = 総選挙、議会、政権党に依存したコントロール

→少ない拒否点

[批判]

・権力の決定的コントロールを総選挙に過度に依存している(ルソーの批判)

・議会は二律背反的役割を担っている

①執政権力の創出と支持 ②執政権力の監視とコントロール

=政治の積極化、政党規律の発達

→責任政治(連帯責任と大臣責任)の空洞化

=責任(responsibility)から説明責任(accountability)へ

・利益表出・集約機能が制約されている

=社会からのアクセス・ポイントの少なさ

=政権交代で反故にされる約束

○英国政治は「選挙独裁」(ヘイルシャム卿)か? --回避の方途

・政権党内での非公式のコントロール(総選挙と総選挙の間の期間)

・政治エリートによる自己抑制と彼らに対する信頼

=「権力を委ねる」「政治の舵取りを任せる」

☞秘密主義的で柔軟な政治運営の許容

(例) 内閣委員会や諜報機関の秘密性、三権をまたぐ大法官、議員倫理

☞多数派を与えられた勢力に対し権力を委ねる裏返しとして、議会のサポ
ターゲットに対しては厳しい批判(cf. 審議拒否)

★ 政権党と信頼に支えられる議院内閣制

3. 英国型の議院内閣制と米国型の大統領制-権力の融合と分立の観点から

○権力の融合と分立

☆執政・議会・司法の関係、中央・地方の関係

→着目点としての執政府と議会の関係

・英国型の議院内閣制 = 権力融合

・米国型の大統領制 = 権力分立

(英) 有権者→議会(庶民院)→首相・内閣→大臣→行政官僚制

☞議会の多数派勢力が執政府を掌握するという意味で、
執政府と議会の融合

(米) 有権者→大統領→長官→行政官僚制

↑↓

有権者→上院→長官→行政官僚制

↑↓

下院

- ☞ 民主的正当性の根拠、そして権力の委任が複数
- ☞ 権力をばらばらにしたうえでの「均衡と抑制」

○ 権力融合と権力分立の原理的相違-R. ダールの議論をてかがりに

・ **多数支配型デモクラシー(populistic democracy)**

= 多数派に権力を委ねるデモクラシー

[前提] 権力者に対する信頼

⇒ 議会権力と執政権力の融合

・ **マディソン主義的デモクラシー(Madisonian democracy)**

= 専制(tyranny)を拒絶するデモクラシー

[前提] 権力者に対する不信

⇒ 権力分立

※ マディソン主義的デモクラシーというよりもマディソン主義的システム?

○ 多数支配型デモクラシー：英国型の議院内閣制

= 多数代表型デモクラシー(majoritarian democracy)

☞ 国民主権+政治的平等から導き出されるデモクラシー観

○ マディソン主義的システム：米国型の大統領制

[基本的発想] (ダールより)

第1仮説 = 「外的な抑制によって制約されなければ、いかなる個人もいかなる個人の集まりも、他者に対して専制を行う」

第2仮説 = 「立法、執政、司法の全ての権力を同じ手のなかに集めることは、外的な抑制の排除を意味する」「外的抑制の排除は専制を作り出す」「したがって全ての権力を同じ手のなかに集めることは専制を意味する」

→ 非専制的な共和国の必要条件

= 「立法、執政、司法の全ての権力を同じ手のなかに集めることは、たとえそれがひとりであれ、少数であれ、多数であれ、そして世襲であれ、自薦であれ、選挙で選ばれたのであれ、回避されなければならない」

➤ 権力の抑制方法

- (1)良心その他の社会的教化の産物といった個人の内的な抑制
- (2)複数の社会的な均衡と抑制
- (3)憲法的に規定された抑制 ◎←マディソン主義的デモクラシー

◆ 英国型議院内閣制と米国型大統領制の成立する前提の違い

- ・ 英国型議院内閣制 = 権力融合：権力の自己抑制と政治への信頼
- ・ 米国型大統領制 = 権力分立：政治への不信

4. 日英両国において進行する政府の集権化

○集権化の現状

- ・ 1997年に成立した労働党政権
 - 首相府・内閣府のスタッフの強化、財務省の役割の積極化
 - ※ 1960年代から首相の政治顧問は登場、1970年代から中央政策審査スタッフと政策室が登場、1980年代から首相スタッフが問題化
 - ・ 2001年の日本政治（橋本行革の結果）→内閣府の新設、内閣官房の強化、首相スタッフの増強
 - ➔労働党政権下では、首相府・内閣府・財務省を司令塔とし、他省を執行機関とする政府機関の階層化が進行
 - ➔小泉政権下では、経済財政諮問会議が経済政策の司令塔と位置づけられるように。
- * New Public Management の延長線上に生じる現象？

○集権化はなぜ起きたか？

- (1) 政府内における統合と調整の必要
 - ・ 分担管理原則で機能する官僚制と割拠主義の問題
 - ・ 省庁横断的課題の増大－社会的排除、教育職業訓練、社会保障、環境 etc
 - ☆首相の権威で進められる統合と調整
- (2) 官僚制不信
 - ・ 官僚制内部から提起される政策アイディアの枯渇とこれへの不満（不信）
 - 政策アイディアの代替的な源泉の必要
 - ・ 官僚制の提示する政治的政策的助言（判断・評価）への不信
 - 政治的政策的助言の代替的な源泉の必要

- ・官僚組織による政策執行上のパフォーマンスに対する不満
 - 官僚組織のパフォーマンスの監視、場合によっては他のアクターによる代替
- (3) 内部対立を抱える内閣と政権党
 - 首相の伝統的政策顧問としての閣僚に対する不信
- (4) メディア・選挙・国際会議の新しい時代：首相への期待の集中
- ・積極的メディア戦略の必要：見せ方(presentation)の政治
- ・メディア中心の選挙運動
 - 大衆政党（組織政党）から包括政党を経てカルテル政党へ
- ・主席外交官としての首相の役割を高める国際会議
 - 外務省とは別に、首相個人を支えるスタッフの必要

☆政治の人格化(personalization)：首相個人への支持・責任の増大

※「大統領化(presidentialisation)」は misleading

☞サッチャーやブレアのような強烈な指導者でなく、メイジャーやキャメロンのような調整型の指導者の下であっても、政府内におけるある程度の集権化と階層化は不可避。

5. 政治不信と二大政党制の空洞化がもたらす変容-英国政治の現状

⇒掘り崩される多数代表型デモクラシーの前提

○二大政党への政党帰属意識の低下→社会の多元化

☆ウェストミンスター議会における hung parliament

表1 2010年総選挙結果

～投票率 65.1%～

政党	獲得議席	得票率	獲得票数
保守党	307 議席	36.1%	10,726,614 票
労働党	258 議席	29.0%	8,609,527 票
自民党	57 議席	23.0%	6,836,824 票

○政党党員数

表2 党員数の変遷(人)

	保守党	労働党/+所属団体	自民党
1953	2,806,000	1,005,000/6,096,000-	
1975	1,120,000	675,000/6,469,000	-
1987	約1,000,000	289,000/5,908,000	138,000(社民党を含む)
1992	約500,000	280,000/4,965,000	101,000
1997	400,000	405,000	87,000
2006	290,000	182,000	72,000

表3 スコットランド議会選挙(1999-2011)

	獲得議席数			
	1999	2003	2007	2011
スコットランド国民党	35	27	47	69
労働党	56	50	46	37
保守党	18	18	17	15
自民党	17	17	16	5
緑の党	1	7	2	2
スコットランド社会党	1	6	0	0
その他	1	4	1	1
計	129	129	129	129

表4 ウェールズ議会選挙(1999-2011)

	獲得議席数			
	1999	2003	2007	2011
労働党	28	30	26	30
プライド・カムリ	17	12	15	11
保守党	9	11	12	14
自民党	6	6	6	5
その他	0	1	1	0
計	60	60	60	60

○欧州議会

表5 英国における2009年欧州議会選挙結果[イングランド・スコットランド・ウェールズ(69議席)]

	得票率	議席数
保守党	27.7%	25
英国独立党	16.5%	13
労働党	15.7%	13
自民党	13.7%	11
緑の党	8.6%	2
英国国民党	6.2%	2
スコットランド国民党	2.1%	2
プライド・カムリ	0.8%	1

☞ 二大政党制の空洞化問題

二大政党制のもとでは、二大政党が有権者の大半の支持を獲得し、その二大政党が交代で政権を担うことで、有権者は中長期的にみれば、政治運営に利益が反映されているがゆえに、二大政党は民主的正当性を主張しえた。だが、恒常的に二大政党と政権から排除される人びとが生じることは、システム全体の正当性と機能の空洞化の危険がある。

○二大政党に対する不信

- ・「sleaze (いかがわしい)」で、「contaminate (汚染)」された保守党
- ・「白よりも白い」New Labour →ブレア、労働党、政党政治に対する不信

※労働党政権下の出来事：

- (1)漸進的な公共サービス改革、高額所得者と金融界の優遇
- (2)プレゼンテーション(見せ方)重視の政治
- (3)イラク戦争での mislead
- (4)貴族院への推薦と引き換えにした政党への秘密ローン
- (5)議員経費の不適切な使用

☞政治不信の助長、社会から遊離する政党=二大政党の社会的基盤の空洞化、英国社会の多元化

☞多数代表型デモクラシーの正当性に支えられた集権的な議院内閣制の前提の揺らぎ？

6. 英国の国家構造改革はウェストミンスター・モデルのバージョン・アップか、逸脱か？

○ウェストミンスター・モデル (A. レイプハルト)

- (1) 単独過半数内閣への執政権力の集中
- (2) 内閣の優越 (⇒ 政権党の凝集性への依拠を前提として)
- (3) 二大政党制
- (4) 得票と獲得議席の格差が大きい選挙制度
- (5) 利益集団多元主義 (⇒ ネオ・コーポラティズムとの対比で)
- (6) 単一国家と中央集権制 (⇒ 連邦制との対比で)
- (7) 一院制議会への立法権の集中 (≡ 非対称的な二院制)
- (8) 軟性憲法
- (9) 違憲審査権の不在
- (10) 政府に支配される中央銀行

⇒ ウェストミンスター・モデル = 多数代表型デモクラシー

○近年の国家構造上の変化

- (1) 単独政権から保守・自民の連立政権へ
- (2) 変更なし
- (3) 二大政党制の空洞化・多党化傾向
- (4) 変更なし (小選挙区制 (多数代表制) 維持)
 - ⇒ 二大政党離れのなかで正当性に対する疑念の顕在化
 - ☆ 議会投票制度及び選挙区法 (2011年2月16日成立)
 - = レファレンダムで否決
- (5) 変更なし
- (6) スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの権限委譲。ロンドン市なども自立性増大。
- (7) 貴族院の性格の変質と改革の可能性。世襲貴族の92人をのぞく排除(1999年)
 - ⇒ 推薦議員が大部分となり、民主的正当性向上
 - ⇒ 院の政党間構成が総選挙での得票率に接近
 - 1996-7年の構成：保守 44.7%、労働 10.9%、自民 5.3%、中立会派 30.2%
 - 2010-2年の構成：労働 30%、保守 27.3%、自民 11.5%、中立会派 23.7%
 - ➔ より主張するように。ソールズベリー原則の問い直しも提起

☞ 「連立合意」(2010年5月20日)

→ 「大部分の議員が選挙で選ばれた院」となるか？

☆英国にも「ねじれ国会」？

(8)1998年人権法、スコットランド法=「基本法としての性格」(V.ボグダナー)

+レファレンダムの利用(議会の権威の不足)+EU関連法

☞ 議会の過半数のみでは容易には変更できない法律

☆議会主権を拘束する法令

(9)貴族院から独立した最高裁判所[イングランド、ウェールズ]の新設(09年10月)

(10)金融政策の自由度を増したイングランド銀行(ただし、目標設定は財務省)

○変化の評価

→ 二重国家体制・合意形成型モデル・マディソン主義的改革？

① 二重国家体制(M.フリンダース)

ウェストミンスター議会を中心とする中央政治と、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドを区別し、前者では改革に一貫性がなく、多数代表的で集権的な政治運営システムに変化はない一方で、権限委譲議会を中心する「領域」政治では、合意形成型モデルが当てはまる傾向にある。

☞ 単一国家(unitary state)のなかに二つの政治運営システムが存在することは国家構造全体としては不安定であり、いずれ変化の可能性はある。

② 合意形成型モデルへの接近(M.ラッセル)

貴族院の構成は1999年以降、自民党と中立会派が「主張」を強め、政権は法案の提出前後に他党や中立会派との調整を行うようになっている。

③ マディソン主義的改革

前提としての政治不信・二大政党制の空洞化

→ 権力分立的要素、政治や行政に対する明示的なルール化の要請

= 権限移譲、独立の最高裁判所、民主的正当性を高めた貴族院、1998

年人権法や権限委譲関連法、EU法による中央の執政権力の拘束

☞ 従来の秘密主義的で柔軟な政治運営の仕組みとは矛盾する改革

☞ 政治エリートの正当性を高め、権力を外的に拘束する改革

☞ 議会主権に依拠した多数代表型デモクラシーの根本は変更されず

7. 日本の議院内閣制と二院制

○権力融合と権力分立の組み合わせ

衆議院—内閣 : 権力融合→相互依存

参議院—衆議院・内閣 : 権力分立

☆ 参議院は内閣の成立に関与せず

→衆議院は参議院と独立した関係にあるのか?

→問責決議という問題: 選任に関与しないものが罷免する権限を有することは正当か?

○ 二院制・権力分立制は問題か?

Cf. 米国の分割政府、フランスのコワビタシオン

Cf. 2011年米国における債務上限引き上げ法案問題

→なぜ解決したのか

→いなくならない各権力

○ 日本政治の問題→脆弱な内閣の存在