

政権の部分交代制と「直接」民主主義

—ベルギー，ドイツ，フランスを中心として—

近 藤 敦

目 次

- 第1節 政権交代不能の大連立制
- 第2節 ベルギーの「非本質部分交代制」と「多極共存」民主主義
- 第3節 ドイツの「本質部分交代制」と「連立多数派」民主主義
- 第4節 フランスの「半大統領制」と「直接」民主主義
- 第5節 「議会」の多数派と「選挙民」の多数派

第1節 政権交代不能の大連立制

政権交代の形態は多様であるものの、各国ごとに基本的なパターンが認められる場合が多い。とはいえ、何をもって、政権交代と呼ぶかは、定説をみない。ここでは、政府の長を擁する政党が野党に下ることを政権交代の形式的基準とする⁽¹⁾。しかし、こうした政権交代が単なる「議会」の多数派の交代にすぎないのか、「選挙民」の多数派の民意の変化に即した政策の転換を実質的に伴うものかは定かではない。たしかに、イギリスやスウェーデンはその形態の違いはあれ、いずれも、主として、従来、階級意識を反映する左右の1元的な尺度による、政権交代を想定してきたといえよう。したがって、与党と野党が完全に入れ替わる政権の基本的性格の違いは、比較的、有権者の目にわかりやすいものとして映っているように思われる。

これに対し、オランダのレイプハルトは、政権交代の価値よりも、少数派の民意の反映を重視する。そして宗教・イデオロギー・言語・地域・文化・民族・人種といった多元的な区画集団を形成しており、とりわけ階級、宗教、言語において多極化している中部ヨーロッパの4カ国をモデルとする「多極共存」民主主義を提唱する⁽²⁾。これは、4つの特性により定義づけられ、第1の最も重要な要素として、大連立が挙げられる。第2に、少数派の利益保護のための相互拒否権、第3に、大臣・官僚・公金の配分に関する比例制原理、第4に、分裂している区画集団の自律性が特徴とされる。このうち、政権交代との関係では、大連立が問題となる。「大連立制」とは、主要な政党が政権に参加し、政権交代可能な野党が存在しない制度と考えることができる。たしかに、大連立は、オランダでは、58年まで、主要5政党が大連立をつくっている。オーストリアでは、66年まで、主要2政党が、戦後のかなりの期間、大連立をつくっており、86年選挙以後、これが復活している⁽³⁾。戦前、キリスト教保守、国粹主義および社会主義の3陣営に系列化され、少数派内閣または連立内閣を余儀なくされていたオーストリアでは、戦後、国民党と社会党が勢力の均衡した2大政党として出発し、大統領は第1党の党首に首相を委嘱するものの、「他の党と閣僚ポストを議席の数に比例して配分する」という、いわゆる「比例制 (Proporz) 原理」と呼ばれる組閣の原理が採用された。公選の大統領を有するオーストリアでは、比例代表制 (Verhältniswahl) にもかかわらず、ハプスブルク王朝の末裔の帰国を認めるか否かの問題で両党の関係に亀裂が生じ、内閣と議会との機能不全への批判もあって、66年から86年の間、大連立は姿を消し、イギリスのような政権交代のある2大政党制へと移行した時期もある。そこで、議院内閣制ではないスイスだけが、1959年以来主要4党が異なった言語と地域を配慮して2人、2人、2人、1人の比で連邦参事会

を構成する、いわゆる「魔法の算術方式」⁽⁴⁾と呼ばれる大連立の慣行を守っているにすぎない。

- (1) 拙稿「政権交代と民主主義—イギリスとスウェーデンを中心として—」九州産業大学商経論叢36巻2号(1995)152頁。
- (2) A.Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, 1977, pp.3-4, 25, 71.アーレンド・レイプハルト著, 内山秀夫訳『多元社会のデモクラシー』(三一書房, 1979) 16, 43, 96頁。(以下, A.Lijphart (1977)と略す)。
- (3) K.R.Luther, *Dimensions of Party System Change: The Case of Austria*, in: P. Nair/G.Smith (ed.), *Understanding Party System Change in Western Europe*, 1990, p.14; W.C.Müller, *Models of government and the Austrian cabinet*, in: M. Laver/K.A.Shepsle, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, 1994, p. 15.
- (4) 小林武『現代スイス憲法』(法律文化社, 1989) 97頁。

第2節 ベルギーの「非本質部分交代制」と「多極共存」民主主義

レイプハルトにあっては、広い意味で「大連立 (grand coalition)」の用語を用いながら、最小勝利連合よりも、大きな規模で、カトリック党をかなめ政党とする「変動制連立 (shifting coalition)」を組織することも、「多極共存」民主主義の特徴とされた⁽⁴⁾。しかし、オランダでは、最小勝利連合は、戦後67年以前は13%であったのが、むしろ、67年以後88年までは71%と増えている⁽⁵⁾。しかも、3つの宗教政党がキリスト教民主同盟をつくった77年からは、かなめ政党として、左右いずれかの政党と連立する基本パターンができつつある⁽⁶⁾。この方式は、キリスト教民主勢力をかなめ政党とする、58年以來のベルギーにもみられる。こちらの3大政党は、70年代からは、さらに言語により、オランダ語系とフランス語系に分かれ、しかも小

さな言語諸政党がときに入閣するので複雑になる。しかしながら、基本としては、両国では、連立の組み合わせを左右にずらしながらも、その後ほぼ一貫して、キリスト教人民党が首相を担うシステムをつくっている。ベルギーにおける政府形成パターンを示しておこう。

図1) ベルギーにおける政府形成のパターン(79-92)「非本質部分交替制」

オランダ語系	社会党	キリスト教人民党	自由党
フランス語系	社会党	キリスト教社会党	自由党

内閣の形態 (期間)	連立多数派 (79-81 10カ月)+FDF
	連立多数派 (80-80 4カ月)
	連立多数派 (80-80 5カ月)
	連立多数派 (80-81 1年2カ月)
	連立多数派 (81-87 5年10カ月)
	連立多数派 (87-88 7カ月) ※
	連立多数派 (88-92 3年9カ月)+VU

※ は選挙管理内閣
 参照, J.Woldendorp, Handbook of Democratic Government, 1993, p.23.

したがって、大連立制とは区別して、これを的場敏博氏にならって、「部分的交代システム」と考えることにする⁽⁷⁾。しかも、首相を擁する政党が変わらないこの種の部分交代制は、「非本質部分交代制」と呼び、「大連立制」と同じく、本稿が問題とする首相を擁した政党が野党となる意味での政権交代の概念には、含めないことにする。

とはいえ、政権交代に関するアンチテーゼとして、なお、検討しておく必要もあろう。のちに、レイプハルトは、「多極共存民主主義 (consociational democracy)」に代えて、より包括的な8つの特徴により、スイスとベルギーをモデルとする「コンセンサス・デモクラシー (consensus democracy)」という概念を提起している⁽⁸⁾。そこで、この8つの制度的特徴に即して、ベルギー (およびオランダ) における民主主義観を検討しよ

う⁽⁹⁾。

1. **行政権の分配：大連立。** 実のところ、ベルギーにおいては、狭義の大連立は珍しい（1918年から63年までに4分の1の期間が大連立であったにすぎない）⁽¹⁰⁾。しかし、1970年に改正された憲法86条の2（現行99条）により、「場合によっては首相を除き、オランダ語系とフランス語系の同数の大臣から構成される」ことを義務づけている⁽¹¹⁾。かくしてフランス語系の人口の上での少数派が過剰に代表されることになる「均等制 (parité)」によって、両者の融和がはかられる。

2. **権力の分立と均衡。** たいていは議員であるが、大臣は議員である必要はない（むしろ、オランダの場合が特徴的であり、憲法57条2項により、議員は大臣であってはならない）⁽¹²⁾。

3. **均衡的二院制。** 有意義な少数派代表としての上院の条件は、下院とは異なった基盤で選出され、大きな権限をもつことである。各州の代表である上院が下院と対等の権限をもつベルギーの二院制は、こうした特徴を備えている。

4. **多党制。** 1970年代後半から、2言語グループに分かれる3党に加え、新たに2つの言語政党が加わり、8党制となっている。

5. **多元的政党システム。** カトリックと無宗教の分裂よりも、とりわけ言語による分裂が深刻である。

6. **比例代表制。** 大政党が過剰代表され、小政党が過小代表される相対多数選挙制に比べ、少数派代表のための選挙制度である（ただし、全国区型のオランダに比べて、30の選挙区に分かれるベルギー、名簿結合により多少緩和されているが、大政党に有利となり、比例性の程度は、さほど高くない）⁽¹³⁾。

7. **連邦制と分権。** ベルギーは3つの言語に基づく共同体とオランダ語

地域圏、フランス語地域圏（ドイツ語共同体も含む）および2言語地域圏（ブリュッセル）からなる3つの地域圏をもつ。そして、人口比にして6対4のオランダ語共同体とフランス語共同体はそれぞれ議会をもつ⁽¹⁴⁾。

8. 成文憲法と少数派拒否権。仲裁院の違憲立法審査により、少数派の権利保護はなされる⁽¹⁵⁾。憲法195条により、憲法改正には両院それぞれの3分の2の特別多数が必要である。また同4条により、文化的自律に関する法案も両院の3分の2に加えて各言語グループの過半数が出席し、賛成する必要がある⁽¹⁶⁾。したがって、過大規模の連立多数派内閣が促進される。

また、レイプハルトによれば、宗教と言語の同質性と異質性のほかに、イデオロギー的対立の深刻さなどから、多極社会、半多極社会および非多極社会に関する分類をつぎの図のように行っている。

図 2)	非多極社会	半多極社会	多極社会
宗教的	日本	フランス	ルクセンブルク
言語的	イギリス	イタリア	オーストリア
同質性	スウェーデン	フィンランド	イスラエル
	アイルランド		
	デンマーク		
	ノルウェー		
	アイスランド		
	ニュージーランド		
宗教的	オーストラリア	ドイツ	ベルギー
言語的		カナダ	オランダ
異質性		アメリカ	スイス

参照, A.Liphart, Democracies, 1984, p.43.

したがって、比較的同質的な非多極社会における日本において、多極社会をモデルとする多極共存型デモラシーを持ち出すことは、それを支える社会的基盤から困難なように思われる。なお、組織化された自己の同一性

意識をもった集団が社会を分断している「亀裂 (cleavage)」に着眼して、イギリスは階級の亀裂が支配的であり、スウェーデンは都会対田舎、ドイツは宗教の亀裂があるものの、ともに階級の亀裂がなお支配的であるといえよう。これに対し、オランダは宗教と階級の亀裂がともに支配的であり、フランスやイタリアは、階級、宗教に加えて、少数言語集団などの中央対周辺という3つの亀裂が走っているともいわれる⁽¹⁷⁾。いずれにせよ、こうした比較研究から、社会構造が政権交代のパターンに影響を与えていることも推測される。多極社会における政党の多極化と非多極社会における2極化または1極集中化が一般傾向であり、多極社会では、大連立制または部分的交代制が特徴的な政府形成パターンであり、非多極社会では、1党優位制、2党制または2ブロック制に向かうベクトルが働くように思われる。

ところで、樋口氏は、レイプハルトを引きながら、「多数代表」の論理を骨格として、「二大政党 (ないし政党連合) による与野党入れ替わり型の政権交代」を政治責任の原理を標榜する「多数派デモクラシー」と名づける。これに対比し、議会のレベルだけでなく、政府のレベルにも「比例代表」の論理を導入し、異なった勢力間の協調と併存を標榜する「多極共存型デモクラシー」を「協調デモクラシー」と呼ぶ⁽¹⁸⁾。そして、前者の場合には「多数・少数の交代の可能性が保障される」のに対し、後者の場合には、「多数・少数の交代が不可能ないしきわめて困難であるような対立関係を、統治構造のなかに意識的に反映させたいうで、統治エリート間の協調による合意形成がめざされる」という。ついで、かつて両大戦間期ドイツにおける階級対立の激化に伴う「同質性」の崩壊をもって、議会制の破産宣告をするシュミットの前者の論理に対し、「同質性」が崩壊したからこそ、多数決原理に議会制における対立の妥協 (多数・少数決原理) の可能性を求

めるケルゼンの後者の論理を対比させている。さらに、近年のイギリスが「多数派デモクラシー」からの逸脱を期待されているという。フランス第5共和制も62年の大統領直接公選制の導入以後、「2大政党連合システム」により「多数派デモクラシー」が成立し、81年に「与野党完全入れかわり型の政権交代」を迎えたものの、86年には、いわゆる《cohabitation》による逸脱が指摘されている。

また、そもそも、レイプハルトの比較政治学上の位置づけは、すでにアーモンドが、アングロ・アメリカ型とヨーロッパ大陸型の民主主義を比較し、両者の中間としての北欧諸国や低地諸国（ここではベネルクス3国に限らず、スイス、オーストリアを含む）を第3の類型として想定しながらも、説明されずにあったのに対し、低地諸国の民主主義を弁証した点にある。そこで、本稿は、イギリス、スウェーデン、ベルギーとみてきたが、ヨーロッパ大陸型のモデルとされた不安定なワイマール共和国のドイツもフランス第3、第4共和制もその後の展開は、大きく異なっていることも見落としてはならないであろう。

- (1) A.Lijphart (1977), pp.30-32; 訳書, 48—51頁。
- (2) R.B.Andeweg/G.A.Irwin, Dutch Government and Politics, 1993, p.120.。
- (3) 参照, Ch.Anderson, Blaming the Government, 1995, p.70.
- (4) 的場敏博『戦後の政党システム』(有斐閣, 1990) 47—49頁。
- (5) A.Lijphart, Democracies, 1984, p.21 (以下, A.Lijphart (1984)と略す)。
- (6) A.Lijphart (1984), pp.21-31.
- (7) A.Lijphart (1977), p.32; 訳書, 50頁。
- (8) H.Oberdorff (ed.), Les constitutions de l'Europe des douze, 1994, p.77.
- (9) H.A.H.Toornvliet, De staatsinrichting, 1984, p.335.
- (10) A.Alen, Treatise on Belgian Constitutional Law, 1992, p.69; 望月茂「諸外国の選挙制度(12)オランダ王国」選挙4 1巻1号(1988) 8頁以下; 飛弾直文「諸外国の選挙制度(15)ベルギー」同7号I頁以下。各国の選挙制度の比例性に関する比較については、参照, M.Gallagher, Representative Government in Western Europe, 1992, p.163.
- (11) ただし、連邦制によっても、言語的少数派と宗教などのイデオロギー的少数派が

解消するわけではないので、こうした少数派の保護が問題となる。X.Delgrange, *Fédéralisme et protection des minorités*, in: F.Delpérée (ed.), *La constitution fédérale du 5 mai 1993*, 1993, p.68.

(12) C.-É.Lagasse, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, 1993, pp.274-275. 仲裁院については、参照、武居一正「ベルギー仲裁院」法と政治38巻1号(1987)23頁以下。

(13) H.Oberdorff (ed.), *op. cit.*, pp.67, 89.

(14) M.Gallagher, *Representative Government in Western Europe*, 1992, p.96.

(15) 樋口, 前掲, 131—132頁。

第3節 ドイツの「本質部分交代制」と「連立多数派」民主主義

戦前のワイマール共和国は、極端な多党制に悩んでいた。ワイマール連合といわれる左派・中道政権とブルジョア中道連合といわれる中道・右派政権を当初、基本としながらも、大連合やブルジョア右派連合、さらには大統領の信任のみに基づく大統領内閣⁽¹⁾へと移行する、多彩な「部分交代制」により、政権交代パターンの一般化は困難な事態にあった⁽²⁾。しかしながら、戦後のドイツは、しだいに政党数を減らし⁽³⁾、主要3党が「2プラス2分の1」政党制を形成するという状況が続いた⁽⁴⁾。66年から69年までのいわゆる「大連立」を経て、左右の社会民主党とキリスト教民主同盟が中道の自由民主党とそれぞれ連立政権を担当する、政権交代のシステムを「本質部分交代制」と呼ぶことにしよう。宰相を擁する政党が代わる点に「本質」要素を認めるものである。以下に、政権交代の基本パターンを示すことにしよう。

図3) ドイツにおける政権交代パターン(69-95)「本質部分交代制」

社会民主党	自由民主党	キリスト教民主同盟
連立多数派内閣 (69-82 13年)		
単独少数派内閣 (82-82 1カ月)		
連立多数派内閣 (82-83 6カ月)※		
連立多数派内閣 (83- 12年-)		

※は選挙管理内閣

参照, J.Woldendorp, op. cit., p. 53.

ドイツ連邦共和国の制度的特徴は、「連立多数派」民主主義として、つぎのように整理することができるように思われる。

1. **連立多数派内閣。**単独の政党が過半数の議席を獲得した選挙は1957年の1度しかなく、この場合も、キリスト教民主同盟はドイツ党との連立を選んでいる⁽⁵⁾。ワイマール時代に不安定であった少数派内閣の経験から、議会の絶対多数の信任が憲法上の原則であるとともに⁽⁶⁾、連立多数派内閣を好む政治文化があり、この点がイギリスとは異なる。

2. **均衡型の議院内閣制。**首相の解散提案権は信任発議が否決される場合に限定されるのに対応して、後継首相の指名を伴う建設的不信任投票に限定され、内閣と議会の武器が制御され、政権の安定が求められている。ただし、実際には、82年の建設的不信任投票による政権交代も、解散後の総選挙による選挙民の信任を必要とした⁽⁷⁾。

3. **非対照的二院制。**イギリスの上院に比べ、各州政府の代表からなる連邦参議院は、権限が大きい。たとえば州の財政状況に関係するような、連邦参議院の同意を必要とする同意法律がすべての法律の半数以上あり、この場合は連邦議会とほぼ対等である⁽⁸⁾。そして両院のいわゆる「ねじれ現象」により連邦議会の多数派支配を抑制する⁽⁹⁾。

4. **多党制。**戦後、しだいに政党数を減らし、主要な3党の時代が続い

たものの、ここでも近年、緑の党や東西ドイツの統一により民主社会党が議会に進出している。

5. **一元的多党制。**カトリックとプロテスタントによる宗教的異質性があるとしても、それが社会の様々な面に区画的亀裂をもたらしてはいない。

6. **阻止条項付比例代表制。**少数派代表としての比例代表制でありながら、5%阻止条項により、政党の細分化を阻止する⁽¹⁰⁾。

7. **連邦制。**これは多数派支配を抑制する。

8. **成文憲法と少数派拒否権。**両院における3分の2の特別多数が憲法改正に必要なため、過大規模内閣が促進される⁽¹¹⁾。また、憲法裁判所による議会の多数派の専制の防止や4分の1の少数派による調査委員会の設置など⁽¹²⁾、少数派の権利保障がみられる。

ドイツの政権交代パターンは今後の政党システムとともに流動的な要素をもつものと思われる。レイプハルトが半多極社会としているように、多極社会と非多極社会の両方の性質をもつことがある。多極社会的傾向としては、小政党ながら自由民主党がかなりの程度連立に参加し、左右のパートナーを選択する部分的交代システムを原則としながら、いわゆる大連立も経験しており、ベルギーやオランダとの類似性をたしかにもつ。ただし、キリスト教民主同盟か社会民主党が宰相を擁するという意味での政権交代を伴うので、ベルギーやオランダと違い、「本質部分交代制」であり、2大政党を中心とする非多極社会的傾向がみられる。さらに、ドイツ統一に伴い、民主社会党が議席を獲得するとともに、自由民主党の衰退傾向がみられ、緑の党の連立参加によっては、今後、明確な2大ブロック制への移行の可能性も残している。そして「宰相民主主義 (Kanzlerdemokratie)」と呼ばれるドイツの場合、一般に、選挙前に連立の組み合わせと宰相候補者が特定化されているので、イギリスに似て、選挙で直接に選挙民が行政府

の長を選択する「直接」民主主義の要素がある⁽¹³⁾。

- (1) H.Hausen, Das Präsidialkabinett, 1933, p.29.
- (2) 参照, 飯田収治ほか『ドイツ現代政治史』(ミネルヴァ書房, 1966) 330—332頁。
- (3) 参照, K.v.Beyme, Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung, 1991, p.126.
- (4) J.Blondel, Types of Party System, P.Mair (ed.), The West European Party System, 1990, pp.304-305.
- (5) 議会内で共同会派を形成するとともに選挙協力を行う両党の密接な関係のためといわれる。K.v.Beyme, Coalition Government in Western Germany, in: V.Bogdanor (ed.), Coalition Government in Western Europe, 1983, p.26.
- (6) 基本法63条によれば, 議会の絶対多数の信任の獲得に失敗した場合には, 大統領は例外的に相対多数で首相を任命するか, 議会を解散する。
- (7) 拙稿「議会の解散」九大法学55号(1988) 84—85頁。
- (8) G.-B.Oschatz, Der Bundesrat im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland, in: A.Böhringen et al., Bundestag Bundesrat Landesparlamente, 1991, pp.114-115.
- (9) W.Stefani, Regierungsmehrheit und Opposition, in: W.Stefani (ed.), Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, 1991, p.28.
- (10) さらに, 政党違憲判決により, 反体制政党の議会進出を困難にしている。
- (11) 1953年の4党連立内閣と再軍備のための憲法改正, および1966年の大連立と非常事態法のための憲法改正については, 参照, 加藤秀次郎・楠精一郎著『ドイツと日本の連合政治』(芦書房, 1992) 44頁, 51頁。
- (12) 孝忠延夫『国政調査権の研究』(法律文化社, 1990) 18頁。
- (13) K.Niclaß, Kanzlerdemokratie, 1988, pp.274-277. R.Crossman, Introduction by Richard Crossman, in: W.Bagehot, The English Constitution, 1963 (1993), pp. 52-54.

第4節 フランスの「半大統領制」と「直接」民主主義

そこで, つぎに, フランス第5共和制の問題とあわせて「直接」民主主義の要素を検討することにしよう。フランスの政党制度も流動的である。

長期的なものさしではかれは、たしかに、第4共和制においては、中道諸政党が複数のかなめ政党となる一般化の困難な「部分交代制」が基本であり、第5共和制においては、大統領の直接公選と小選挙区2回投票制を導入してからは、2ブロック制が不完全な形で存在している。左派ブロックは、社会党（厳密には左翼急進運動も含む）と共産党で構成される。他方、右派ブロックは、ドゴール派の流れをくむ共和国連合と、共和党、社会民主センターおよび急進社会党からなるフランス民主連合とで形成されている。ただし、88年からは左派政権に一部の右派ブロックから閣僚が参加し、左右のブロックを一部またぐ例外もみられる。内閣を構成する左右の政党の区別に即した政権交代のパターンを図示しておこう。

図4) フランスにおける政権交代パターン(62-95) 不完全「2ブロック制」

	共産党	社会党	フランス民主連合	共和国連合
内閣の形態 (期間)				連立多数派 (62-81)
		連立多数派 (81-86)		
		単独多数派 (84-86)		
				連立多数派 (86-88)
		単独少数派 (88-93)		
				連立多数派 (93-)

参照, D.G.Lavroff, Le droit constitutionnel de la V^e République, 1995, pp.758-765.

しかしながら、政権交代について、議会で代表を有する政党のシステムにおいて説明する議院内閣制諸国において採用してきた方法を現在のフランスに適用することは、差し控える研究も多い⁽¹⁾。というのも、むしろ大統領選挙の結果に即して、政権交代を論ずる必要があるからである。デュベルジェにより、議院内閣制の枠内で、大きな権限のある公選の大統領を備えた制度を議院内閣制とも、大統領制とも違う、「半大統領制」として区別する整理が一般化している⁽²⁾。

また、かつて、デュベルジェにより、2党制の議院内閣制は、政府が市民により直接任命されるという、現代的意味での「直接」民主主義 (democratie 《directe》) をもたらすのに対し、多党制の議院内閣制における連立内閣は、市民が政府とその首長を選ぶのではなく、議員により媒介される、「媒介」民主主義 (democratie 《mediatisée》) になり、好ましくないとする立論も一定の影響をもっている⁽³⁾。わが国では、選挙制度と政党制度に関するデュベルジェの法則とこのデュベルジェの民主主義観が結合されるような形で、小選挙区制による2党制が「直接」民主主義原理に基づく政権交代を可能にする制度であり、とりわけイギリスがモデルとされる場合が少なくない。しかしながら、当のデュベルジェの場合、フランスの伝統的な多党制においては、むしろ「首相公選制」により、首相が下院議員と同時に直接普通選挙で選ばれる制度改革を提案することになる。その後のフランスの理論と実務を手がかりに、日本における「直接民主政」の実現のための改革の処方箋を模索するのが高橋和之氏の「国民内閣制」の基本的構想であると思われる⁽⁴⁾。そこで、最後に、これらの問題を検討しておこう。

まず、第1の問題として、半大統領制について検討しよう。天皇制の廃止も含む憲法改正の見通しについてはここでは問題としないでおく。今日、サルトーリも、「比較憲法工学」という本のなかで、とりわけ南米の不安定かつ非能率な大統領制に代えて半大統領制の可能性を高く評価している⁽⁵⁾。本稿でも、半大統領制の導入により、「直接」民主主義が実現するという憲法政策上の意義を評価したうえで、若干の疑問を提示しておこうと思う。フランスにおける大統領を中心とした政権交代パターンはつぎの通りである。

図5) フランスの「半大統領制」モデルの政権交代パターン

	共産党	社会党	フランス民主連合	共和国連合
大統領 (期間)			ドゴール (62-69)	
			ポンピドー (69-74)	
			ジスカールデスタン (74-81)	
	ミッテラン (81-86)			
			コアビタシオン (86-88)	
	ミッテラン (88-93)			
			コアビタシオン (93-95)	
			シラク (95-)	

したがって、不完全ながら2ブロックができているものの、大統領の多数派と議会または内閣の多数派が矛盾する、いわゆるコアビタシオンの場合に、「直接」民主主義の正当性の帰趨がいずれにあるのかが判然としないというのが第1の疑問である。いつも、直近の国政選挙の多数派に正当性があるのだろうか。

また、大統領選挙直後に議会を解散して、大統領の多数派に沿った議会の多数派を創出することに、81年には成功したが、88年には失敗し、少数派内閣にとどまっており、極端な場合、野党側が政権担当可能な多数派を生み出した場合には、「直接」民主主義の帰趨はどうなるのかが第2の疑問である。

ついで、議会の選挙のときにつぎの首相候補者が示されていない場合に「直接」民主主義を語りうるのかが第3の疑問である。政党の規律が弱い場合は、それだけ選挙民が「直接」選挙で決定したことが政策に反映される可能性が縮減されるように思われる。国民大統領制でありえても、国民内閣制でない場合がフランスでは多いのではないだろうか。

最後に、フランスが半大統領制に移行することにより、「2ブロック制」に近づく政権の交代と安定のメカニズムを形成してきたとはいえ、ドイツ

では、半大統領制のワイマールするときには、不規則な「部分交代制」が破綻し、独裁へと道を開いたのに対し、戦後は「本質部分交代制」による政権の交代と安定を手に入れている。このことをどう評価するのが第4の疑問である。おそらくは、全国区型の比例代表制と大統領の相対多数選挙制がワイマールの制度的弱点であり、フランス式の2回投票制による絶対多数を当選の要件とすることでこの弱点を克服できるとか、ワイマールの社会経済的不安定要因の特殊性を例外事例として捨象することも予想される。しかし、この両国の異同をもっと検討するとともに、他の半大統領制諸国における政権交代も射程において検証される必要があるように思われる。さらに、非常事態における大統領の命令権やとりわけ連続解散に関する大統領の解散権の制約などの多くの課題が残されているといえよう。

ついで、第2の問題として、首相公選制について検討しよう。首相公選制の議論もフランスや日本に限らない。オランダも、もともと1888年から1913年まで、現行のフランスのような小選挙区2回投票制を採用し、2大ブロックができていたのであるが、比例代表制がオランダに浸透しているためこの制度の復活は無理であるとして、1964年に首相公選制を提案する法学者の論文がある⁽⁶⁾。さらに、民主主義者66という政党が首相と議会を同じ時期に選挙し、大臣責任制を廃止する提案を行っている⁽⁷⁾。その後、政府の諮問委員会が正式に議会に何度か提案したことがあるが、少し前はドイツ式の併用制が検討されていたという。イタリアでも、議論されたことがあり、日本以外は、比例代表制の選挙に基づく多党制による連立政権が一般的な国々での制度改革提案である。そして、イスラエルでは、1992年に憲法が改正され、96年選挙から導入されるとのことである。議会の立法期と同じ4年を任期とする大統領は、必ずしも多数派に支持されているとは限らない。そこで、首相または内閣への議会の不信任決議や予算の否決に

より、自動的に議会は解散する。したがって、一種の「立法期政府制」を導入するようと思われるとともに、首相は大統領の同意を要件とする解散発議権ももつ⁽⁸⁾。フランス第5共和制の大統領のように、1度目に絶対多数を獲得する者がなければ、上位2名の決選投票による2回投票制で首相を国民が直接に選ぶという。

イスラエルでの議論から、首相公選制への賛成論における、つぎの11の論拠について紹介しておこう⁽⁹⁾。

- ① 選挙民が直接首相を選ぶことの民主主義的価値が評価されている。
- ② 選挙前に連立協定を締結するか、少なくとも統一候補を擁立することにより、これまで長い時間を要した選挙後の連立交渉が短縮される長所を有する。
- ③ 首相が選挙民に対して、政府綱領の実施に関して直接の責任を負うシステムができる。
- ④ 内閣の連帯責任がイスラエル政治の弱さの原因であり、首相の地位と権限の向上にともない、従来の連帯責任に代わり、首相の個人責任へと転換する。
- ⑤ 二回投票制により、求心力が働き、政党の二極化が強化される。
- ⑥ 首相選挙が明確に勝者と敗者を決めるため、敗れた側から、実効的な議会反対派が生ずる。
- ⑦ 政治を浄化し、政治家のイメージを刷新する。
- ⑧ 首相の任期の確定により、とりわけ外交政策上の安定がもたらされる。
- ⑨ 首相選挙後に行われる議会選挙において、選挙民は首相側を勝たせることにより、強い政府を選ぶか、野党に統制されるコンセンサスモデルの政府による権力分担型を選択するかを決めることができる。

- ⑩ 法案の表決が内閣の存続か、総辞職かという混乱をもたらすことなく、内閣を監督する議会の役割を強化する。
- ⑪ 政党から独立した権力をもつ首相は、専門家を大臣に登用することで、政府のレベルアップをはかることができるというものであった。

これに対し、首相公選制への反対論は、つぎの19の論拠において危惧を表明している。

- 〔1〕 政党に指名された首相が党から独立すれば、政府と議会の統率が困難となる。
- 〔2〕 複数の選挙（首相の第1回投票、決戦投票、議会選挙）に伴い、連立の取引を増大させる。
- 〔3〕 議会多数派が欠如する場合は、政府権力の危機をまねく。
- 〔4〕 民主的正当性が2つに別れ、首相と議会の対立が行き詰まることにより、機能麻痺に陥るおそれがある。
- 〔5〕 州政府のようなチェック機能がないまま、極端なポピュリストを選ぶ危険もある。
- 〔6〕 政治指導者の質の低下をまねくとともに、いったん選ばれた人物を国民の支持を失ったあと、リコールできなくなる。
- 〔7〕 指導者選出の多数決制は、イスラエルのような異質的社会に適合しない。
- 〔8〕 議会に対する大臣の責任の弱体化をもたらす。
- 〔9〕 小政党の弱体化をまねく。
- 〔10〕 過去2回の総選挙結果に基づいて、目先の問題にのみとられる解決方法は短絡的である。
- 〔11〕 大臣の権限を喪失させ、内閣を2級の行政府におとしめる。

- 〔12〕 短期間の3度の国政選挙により、有権者が嫌気をおこすとともに財政負担をまねく。
- 〔13〕 これまでヨーロッパでは、機能しているのに、なぜ議院内閣制を廃止するのかについての積極的な理由が欠如している。
- 〔14〕 部分的ではなく憲法の全面的見直しが必要となる。
- 〔15〕 首相候補者の指名手続を規律化させるなど、本来、自主的な政党活動を国家に編入することになる。
- 〔16〕 強い政府をつくる保証がない。
- 〔17〕 権力の人格化による権威主義体制化をまねく。
- 〔18〕 イスラエルでは、現存の大統領が国家統合の象徴であるため、首相の期待される権限行使が困難である。
- 〔19〕 むしろ、選挙改革が政党数を削減し、連立形成の短縮による首相の地位向上を実現する。

果たして、首相公選制がどのように機能するのかは、イスラエルの今後の経験を待たなければならないであろう。ここで紹介した反対論は、たとえば第18の論拠の大統領を天皇に置き換えたりなどすれば、おおむね、日本での議論⁽¹⁰⁾に通じるものがあるとともに、いっそう幅広い観点を提供している。最大の違いは、極端な多党化に悩まされたイスラエルでの改革理由が日本にそのまま当てはまらない点であろう。

(1) 的場，前掲，6頁。

(2) M.Duverger, *Institutions Politiques et droit constitutionnel*, vol.1, 18 ed., 1990, p.189.

(3) *Ibid.*, pp.91, 181-182.

(4) 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』（有斐閣，1994）380—385頁，394頁—406

頁。

- (5) G.Sartori, Comparative Constitutional Engineering, 1994, p.154.
- (6) R.B.Andeweg/G.A.Irwin, op. cit., p.117-118.
- (7) J.P.A.Grujters, The Case for a Directly Elected Prime Minister in the Netherland, in: A.Lijphart (ed.), Parliamentary versus Presidential Government, 1992, pp.191-193.
- (8) Loi fondamentale: Le gouvernement, 1992 (applicable á partie de 1996), in: Pouvoirs no.72, 1995, pp.125-134; G.Sartori, op. cit., pp.106, 115-117.
- (9) International Forum of the Israel-Diaspora Institute, Direct Election of the Prime Minister, in: A.Lijphart (ed.), op. cit., pp. 194-200.
- (10) 中村睦男「統治過程と『民意』—直接民主制的諸制度の運用と改革初案をめぐって—」ジュリスト884号(1987) 119—123頁；糠塚康江「首相公選制」別冊法学セミナー『憲法1』(日本評論社, 1994) 127—128頁。

第5節 「議会」の多数派と「選挙民」の多数派

さらに、第3の問題は、選挙制度である。選挙制度の改革により、選挙による政策の選択という「直接」民主主義の実現が最近の日本では問題となっている。実際に行ってみないと結果はわからないが、イギリスモデルとドイツモデルが綱引きした結果、変わった変種をつくった感がある。サルトーリによれば日本の改革は、政党の破片化をもたらすであろうと否定的な評価をしていることは指摘しておこう。なお、小選挙区制にしても、2党制をつくることは容易ではないというのが彼の分析である⁽¹⁾。ここでは、とりわけ小選挙部分において、選挙で直接に政策が選択されることの意味について検討しておこう。90年前後の選挙結果を図6)に示すと、内閣の政策を積極的に支持するとみなす与党の得票率は、かなり低いことがわかる。議会の作られた「多数派」が政権を担当することは、それだけで民主的正当性を有するとの考えは早計である。1993年にニュージーランド

がイギリス式の小選挙区制からドイツ式の小選挙区比例代表併用制に移行したのは、「選挙による独裁 (elective dictatorship) を廃し、権力を内閣から議会、小政党および選挙民に移すためであった⁽²⁾。数少ない2党制の国でも「議会」の「多数派」民主主義の神話はほころびはじめている。

図6) 90年前後の選挙結果の分析

国	A 投票率	比例性 の程度	B 与党の 議席率	C 与党の 得票率	D 絶対得票率 $A \times C \div 100$
フランス(88)	65.7	低い	48.5	37.6	25
フランス(93)	68.9	低い	77.8	39.6	27
イギリス(87)	73.2	低い	57.8	42.3	31
イギリス(92)	77.7	低い	51.6	41.9	33
スウェーデン(88)	86.0	非常に高い	44.7	43.2	37
スウェーデン(91)	86.7	非常に高い	48.7	46.5	40
ドイツ(90)	77.8	高い	60.1	54.8	43
オランダ(89)	80.0	非常に高い	68.6	67.2	54
ベルギー(87)	93.4	中間	70.8	66.1	62

参照, T.T.Mackie/R.Rose, The International Almanac of Electoral History, 3rd ed. 1991. pp.63, 65; J.Steiner, op. cit., pp.33-52; M.Gallagher et.al., op. cit., p.163; M.D. Hancock, Politics in Western Europe, 1993, pp.530-541.

したがって、議会の「多数派」による民主主義は、選挙民の「多数派」による民主主義を意味していないことは念頭に置かれるべきである。選挙民の多数派が議会の多数派を通して多数派内閣を形成するという図式は現実を反映していない。他方、比例代表制の場合は、媒介民主主義といわれながらも、選挙民の「多数派」の支持を得る可能性が高まる。しかも、少数派内閣のスウェーデンの方が多数派内閣のイギリスやフランスよりも与党の得票率が高いことも注目すべきであろう。過半数の得票を獲得していない議会の「作られた多数派 (manufactured majority)」は、選挙民により「得票された多数派 (earned majority)」でないばかりか、ときに、得

票率でも議席率でも少数派である「自然の少数派 (natural minority)」や、はなはだしきは、得票率では過半数を越えていながら、議席のうえでは少数派にとどまる「人工的少数派 (artificial minority)」よりも、選挙民の支持が少ない場合がある⁽³⁾。また、得票率の低下は、今日、多くの国で問題となっており、政党が政策を明確にすることが何より望まれる。ベルギーのように、義務投票制にすることは賛成しかねるが、投票の意思があっても、不便な(不在者)投票制度のため、投票しない人のためには、スウェーデンのような郵便局で投票できるシステムに変えて、投票率の向上に努める必要がある。また、政党の名簿の上位者に投票したくない人物がいたり、下位に投票したい人物がいて投票を思いとどまることがないように、これもスウェーデン流の非拘束名簿式投票に変えることが望ましいように思われる。そして、サルトーリの研究以後⁽⁴⁾、ドイツやスウェーデンなどでは、2極化傾向をもつ「穏健な多党制」となり、ワイマール、イタリアおよびフランス第4共和制などの極端な多党制とは区別される必要がある。そこで、政権協議に基づく政策が国民に示された後に選挙を行い、国民が直接に内閣を選択する傾向をもつ、ドイツの「本質部分交代制」や、スウェーデンの「2ブロック制」をつくる場合には、組閣の原理は、「媒介」民主主義とはいえ、直接民主主義の要素をもちうるので、イギリスだけでなく、これらもモデルとしてその可能性が検討されてよいように思われる。

最後に、レイプハルトにあつては、「多数決」民主主義と「コンセンサス・デモクラシー」の第9の特徴として、「代表」民主政と「直接」民主政の対比が可能かどうかを検討され、そこでの直接民主主義は国民投票制度が問題とされている。しかし、イギリスも1度、ニュージーランドも何度か国民投票があり、逆にベルギーでは、国民投票が認められていないので、こ

の直接民主政の特徴は、必ずしも適当ではない。とはいえ、スイスでは頻繁に国民投票がなされ、なかには少数派の発案による国民投票が主要4党の反対にもかかわらず、可決される場合すらあるということも指摘されている⁽⁵⁾。本来、選挙で表明される民意は、複数の政策への様々な意思の錯綜する寄せ集めであって、個別の政策への明確な意思表示は、国民投票により実現されるべきであり、選挙後の政府形成のレベルで「直接」民主主義を語ることは、ときに大きく現実と乖離することがあることも念頭に置く必要がある。

もとより、選挙制度を変えれば、それが政党制度に直結して、政権交代に反映すると考えることは、各国の政治制度や政治文化の複雑な要因を無視した、短絡的結論をもたらすことは承知すべきである。また、今日、各国で多様な新しい政党が台頭し、従来型の左右のベクトルで政党をはかるものさしが、今後どれほど有効であるかはわからないものの、それに代わる視座がまだ見つかっておらず、本稿はあくまでも過去の経験の分析にとどまる。しかし、選挙制度と政党制度をはじめ政治文化を形成する民主主義の諸制度が政権交代とどのように関係するのかについて、総合的な比較研究がなされるための一里塚として、本稿の確認した類型が何らかの寄与をなすものであれば幸いである。従来のイギリスの「2党制」において、与党と野党が交代しながら「単独多数派」民主主義が形成されるモデルのほか、スウェーデンのように、絶対多数政党がなく、単独または複数の政党が連立しながら、与野党が交代する「2ブロック制」による「少数派」民主主義がモデルとなりうる。ただし、ベルギーやオランダの「多極共存」民主主義にみられるような、いわゆる大連立や、政権の中枢は変わらず、連立パートナーだけが交代する非本質部分交代制は、ここでの政権交代に含めることには問題がある。もっとも、中道政党が政権の中枢を担う左右

の2大政党との連立の鞍替えをする「本質部分交代制」によるドイツの「連立多数派」民主主義の場合は別であり、これも選択肢の1つとなりうるといえよう。

- (1) G.Sartori, *op. cit.*, pp.74-75.
- (2) M. Chen/S. G. Palmer, *Public Law in New Zealand*, 1993, pp. 694-695 ; 1931年から57年までは50%を越えていたが、1960年から87年までの選挙結果において、政権党の得票率が50%を越えることはない。T. T. Mackie/R. Rose, *op. cit.*, pp. 351, 353. とりわけ93年は35%であった。New Zealand Official Yearbook 95, *Statistics New Zealand*, 1995, p.62.
- (3) A.Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, 1994, pp.72-73.
- (4) サルトーリ, 前掲書, 254—255, 290—291頁。
- (5) A.Lijphart (1984), pp.30-32.