

『国会』と『コンGRES』の比較

ハンス・ベアワルド

三〇年前に大平総理と対話

大平総理に初めて拝顔の栄に浴したのは三〇年前である。そのとき、大平先生は第二次池田内閣の外務大臣だった。私は日本の『国会』の研究を始めたばかりの若輩の学者だった。

冒頭、二人の会話はもっぱら大平先生が説明役を買って下さる形となり、日本の政治の全般について話を伺い、その後、個別問題として『国会』の内部機能について、私の盛り沢山な質問にお答えをいただいた。このときのインタビュは 本当のところはむしろゼミナールというほうがピッタリの雰囲気だったのだが、私がこの道に入る文字通り事始めの勉強の機会になった。大平先生は素晴らしい先生（教師）だった。日本の政官界での大平先生のご経験は広く深かった。さらに先生は、ことに当たるに並外れて忍耐をもって処される方だった。就中、先生のすべての良き資質の中で最も優れた点は、政治理論への広範な知識と関心に裏打ちされていることだが、先生が日本の政治の諸局面をアジアの諸哲学からヨーロッパの諸哲学にいたるまで、大変に広い視野ないしは文脈の中で語れる政治家であったということだろう。

その後、何年かを経て大平先生から、この私にアメリカの政府並びに政治の諸局面について、時々、質問を賜る機会が与えられるようになった。私はその当時、ちょうどそのテーマの本を共著者とともに出版したおかげである。これらの議論の場では、両国の政治体制、特にその立法府である『国会』と『コング

レス』の間の比較対比について、大いに話が弾んだものである。

この小論は、大平先生のご遺徳を偲んで、このフレイムワークにテーマを絞って書かせていただいたものである。いうまでもなくここに述べる『国会』と『コングレス』についての論は、私の責任におけるものであり、大平先生のそれでは必ずしもないことを付言しておく。実は、大平先生も私も、二人で議論を進めるに際してできるだけ「客観的」になるように努力したつもりだが、結局のところ、それはとつてい望むべくもないことをお互いに認識しあつたものだ。

『国会』と『コングレス』の類似点

まず『国会』も『コングレス』も、ともに代議機関であり、そのメンバーは国民の選挙によって選ばれる。したがって両国の国会議員は、いずれも民主主義の基本理念、即ち立法という最終最高の権能を、主権在民の指導原理を付託された機関に与えるという基本理念 に対する国民の基本的負託を反映している人達と言える。

つぎに言えることは、両国の国民はともにこの制度に長年慣れ過ぎているということである。この際、もういちど基本に戻って、それが抛つて立つ政治的考え方の底に流れるすぐれて本来的な性格について、思い直してみる必要が大いにある。それほど、この制度に両国民とも慣れつこになつていると言える。本当は、人類の歴史始まって以来ほとんどどの時代において（今日でも世界の大半の政治体制下でそつなだ）が、「統治権」は神秘の中に隠蔽されてきたのであり、統治者を選ぶのに国民が参加するという考え方をあからさまに拒絶してきたのが歴史の真実なのだ。それだけに、『国会』と『コングレス』の意義が、もともと民主主義に対するわれわれの負託の意思表示であることを、両国民とも、いまいちど思い直してみることが大切である。と言つのは、このことを忘れてそれぞれの議會をさかんに非難する者が、アメリカ

にも日本にも多いからだ。そのような非難は、実は天に唾するようなものである。

さらに、『国会』も『コンGRESS』も両院制である。アメリカの場合、上・下院の成立は、一七七六年、イギリスから独立宣言をした当時、植民地十三州間の人口分布の不均等がもたらしたものだ。新憲法の起草の途上、人口の少ない諸州において、彼等の利益が守られない限り憲法草案を批准しないという強硬意見が明らかになった。その結果、下院の方は選挙人口比で議員定数が決められたが、上院では各州同じ人数（二名）の議員定数にしようということになってしまった。この議席配分が今日まで生きているため、カリフォルニア州（三〇〇万近い人口）とその隣りのネヴァダ州（約一〇〇万人）が、それぞれ二名ずつの上院議員を送り出すような結果になってしまった。一方、下院議員の場合は、カリフォルニア州が五二名に対しネヴァダ州は一名だけである。

日本の『国会』の場合の両院成立の事情には、別のストーリーがある。太平洋戦争直後には、帝国議会は改変さるべきであり議会の権能は拡大さるべきである、との合意が広くでき上がっていた。その場合の最大の焦点は、『貴族院』は選挙民によって選ばれない、したがって廃止すべきだ、というものだった。その結果、第二議院はそもそも必要なりやとの問題が出てきた。新憲法の最初の草案（マツカーサー指令部内で準備されたもの）においては、一院制が想定されていた。日本政府はそれに頑強に反対した。その理由は、「過激な群衆」が一院制の議会の主導権を握るかもしれない、それゆえに第二院が第一院の牽制力として必要不可欠だ、というものだった。

最終的には、日本政府の見解が通り、新参議院が旧貴族院にとって変わった。この経緯は、戦後の日本国憲法の複雑な出自を問う上で重要な意味を持っている。それは両院制の存続のくだりの説明に役に立つばかりでなく、いま現在（一九九三年）争われている憲法改正論自体にとっても重要である。改正論者は「外国」から押し付けられた憲法だと主張している。だが、あの当時、一院制対両院制という決定的争点

において、勝利を得たのはほかならぬ日本側だったのだ。

日本の国会議員の中に 衆議院議員の中に 特に参議院で野党が主導権をにぎった一九八九年以来、参議院の必要性を疑問視する人が多くなったのは、ある種の皮肉というほかない。それはともかく、両院制は 基本的コンセプトとして 厳然と存続しており、究極的には、日本の政党政治の改革のために重要な役割を果たすことになるかもしれない。もしも、そのような成果がもたらされるとなれば、二つの『議院』を持つに至った『国会』の全く予期せざる意義と言えるかもしれない。

『国会』と『コングレス』の相違点

日本とアメリカの政治体制の違いを最も際立たせるところと言えば、行政と立法の関係の在り方の部分である。日本の『議院内閣制』は、行政権と立法権を結び付ける役割を果たしており 大枠では イギリスにみられる制度と似ている。それとは非常に対照的に、アメリカの大統領・連邦議会制は、権力のこの二つの政府機関への分散を基礎にしているのである。権力がこの二つの分類のうちいずれの形をとるのか、それにより出てくる違いは、基本に関わる問題として重要である。したがって、政府の権力が融合が分散か、その相違による結果を考察しないで、『国会』と『コングレス』を比較することは不可能だ、と言える。

日本では『国会』の議員が、総理大臣を正式に選挙で選任する。総理大臣とその閣僚は行政権を付託されるのであり、その結果、立法府の行政執行機関として機能するのである。さらに閣僚は、すべて 極めてまれで取るに足らない些細な例外があるが 衆議院が参議院の議員がなってきた。理論的には、この総理大臣を選ぶというプロセスこそ、『国会』が政府よりも上位機関であるという憲法の規定を生かしている部分なのである。大平先生は日本の憲政史上最大の危機の一つに直面を余儀なくされたことがあ

る。一九七九年（昭和五十四年）、総理大臣として、与党自由民主党総裁として、自ら率いていた党内に造反者が出て、彼等が福田起夫前総理を独自の総理大臣候補として担ぎ出すという挙にでたのである。そのとき私は、たまたま UCL A（カリフォルニア大学ロサンゼルス校）のサバティカル休暇で東京に住んでいて、直ぐそばで心を痛めながら、その「四〇日抗争」を目の当たりにしていた。造反者の戦術は前代未聞のものだった。それは、政党は公選された党首を支持しなければならぬという、これまでのルールを破るものだった。幸い、大平先生はその争いに勝ちを収められたが、それは熾烈な戦いだった。あれほど頑健だった先生のご健康を犠牲にする結果となったのだ。それにしても、このエピソードは、政治の成り行きによっては憲法で規定された法的制約の逸脱もありうることを教えている。

アメリカの大統領と副大統領の場合は、全有権者の投票によって直接、選ばれる（技術的には選挙人が介在するが、その役割は選挙民の表決を批准するだけだ）。理論的には、『kongress』の議員とは別個に選出されるために、大統領は独立の権力を持ち、政府全体の中樞を占めることを許される。しかしながら、ウッドロウ・ウィルソンが大統領になるずっと以前、政治学の教授としてアメリカの政治について本を書いた時、そのタイトルを『kongressional・ガバメント』とした。ウィルソンにとって、『大統領』よりは『kongress』のほうが大切だったのである。

かくして、われわれはある種のパラドックスに陥る。日本の憲法では、最高の機能を持つのは『国会』である。だが、日本の政治のアナリスト達ほとんどの一致した見方では、『国会』を支配しているのは、むしろ総理大臣とその内閣ならびに与党のリーダー達である。一方、アメリカの憲法は、大統領に多くの独立した権力を与えているが、アメリカの長い歴史を通じて、若干の際立った例外はあるが、『kongress』のほうが影響力が強く、この傾向は外交面よりも内政面でいっそう顕著なのである。

さらに、ここで行政と立法の関係の消長を知るための少なくとも一つの要素について、最小限、付言

しておく必要がある。それは『政党』である。政党についての日米間での際立った類似性は、両国の憲法においてそのいずれもが政党について触れていないということである。アメリカ共和党の創始者達は、政治的組織としての党派というものに対しむしる敵意を示しがちだった。例えば、ジエームス・マディソンは、政党もしくはは派閥（日本で使われる意味ではなく）を、公共の利益の促進者ではなく、反体制的で個人もしくは特定の利益に過度に執着するものだと思なした。一九四六年の日本国憲法の起草に参画したアメリカ人が、無意識のうちに政党に対するこの種の偏見に影響されたということは、大いにあり得ることである。この草案検討の日本人参画者の中で、その大半は政府官僚だったが、提示された憲法草案に『政党』の規定を入れることの意義を認めたものは誰もいなかった。それにもかかわらず、『国会』と『コンGRESS』いずれの議員も、そのほとんどが何らかの政党の支持者になっているのである。

確かに、両国における政党の内部組織は対照的である。アメリカの場合は、全国的に政党が組織化される傾向はあまり見られない。特に日本の政党の中央集権化の傾向と比べると、一層その感が深い。日本では、政党の中心的役割は国会活動である。一方、アメリカでは連邦主義、合衆国とその構成母体である州の間の政府権力のかなり思いきった分権が介在するため、遠心力がはたらきワシントン離れが起こる。しかし、念のため付言しておかなければならないことは、このような求心・遠心の相互関係は多くの場合、流動的であり、その判断は個別のケースごとの事情を勘案して慎重に行わなければならない、ということである。

『総理官邸』、『国会議事堂』、『自由民主党』本部、『日本社会党』本部がある永田町は、日本の政党の中央集権化を反映している。アメリカでは、政党の本部は確かに合衆国の首都にあるが、ほとんどの市民は気にもかけない。実際に『コンGRESS』の候補者を選んだり、大統領と副大統領候補を決める四年ごとの民主党・共和党大会の代理人を選ぶのは、『州』の党組織なのだ。アメリカの政党のこの弱点が目立つ

場面としては、『kongress』における裁決の場がある。そこで、政党としての規律の欠如が露呈される。民主党・共和党いずれの党員も、それぞれの党首の命令にしたがって全党員が同じ票を投ずるということは、かなり稀れである。たとえ、大統領と上・下院の多数派が同じ政党だったとしても、目的の一致は必ずしも保証されない。クリントン大統領は、すでに就任初年度において、気の毒だがこの厳しい教訓を受けている。

この種の不統一性は、日本の議会政治の枠組みからして、『衆議院』もしくは『参議院』における法案の議決のときには考えられないことである。法案もしくは政策の正式決定の前には、党内で議論の機会は与えられる。しかし、いったんその手順が終われば、そこからの逸脱は懲罰の対象となりうる。それは、一九六三年（昭和三十八年）、日本共産党の志賀義雄衆議院議員が、部分的核拡散防止条約に賛成票を投じたときに、まさに起こったことである。志賀は、その生涯を捧げた党から追放されたのだ。確かに、反対の状況によっては黙認されることもある。例えば、一九六〇年（昭和三十五年）、国会が日米安保条約の改定を正式に承認したとき、自由民主党の中から棄権する議員がかなり出たことがある。同じことが、一九八一年（昭和五十五年）の春、野党の提出した大平内閣不信任案の動議が福田・三木という二人の前元総理大臣の造反戦術のために可決されたときにも起こった。いずれの場合も、棄権した議員はだれ一人として罰せられなかったのである。

日本の議会政治におけるこのような不統一性の例は、むしろ減多に起こらないが故に注目されてきたにすぎない。一般的にいつて、衆議院議員も参議院議員も、それぞれの党首の命令にしたがって投票するのが常である。かくして、いずれの議会でも、「議決の票分布」の結果を予測するのは、それぞれの党がある特定の法案に賛成か反対かを表明してしまえば、比較的やさしいものとなる。『国会』での　そしてこの国のほとんどの議会組織においての　この意味での政党内の統一性が、アメリカの『kongress』

における規律の相対的欠如との対比において、いちじるしく異なるところである。

長年にわたり、アメリカの国民の多くは、自国の政党組織の弱点に不満を表明してきた。彼等のおもな批判は、誰が 全体として 何の政策に、どの法律に、責任を持っているのか、それがなかなか分らないという点である。一方、擁護派は、アメリカ合衆国のように多様な国では 人種的、地域的、宗教的いずれにしても 世論を大きくくりこつて二つの流れに分けて、そのいずれかに自らを委ねようとしてもそれは土台無理な話だ、と主張する。

これと対照的に、日本の選挙民の場合は とくに二〇二二、三年は 自由民主党の長期にわたる政権の独占と、それに対する有効な反対党の不在に対し、不満が出はじめている。このようなフラストレーションは、一九八六年の『参議院』の選挙で最高潮に達し、与党が過半数割れで敗れた。さらに、一九九〇年の自由民主党の衆議院選挙での勝利と、一九九二年の参議院選挙の議席回復にも拘わらず、長期一党支配に対する反感は高まりつつあるように見つけられる。

このような状況から言えることは、アメリカと日本の両国とも、自国の既存の政治体制に対し、疎外感が出てきているということである。合衆国における下院議員や上院議員の任期を制限しようという動きは、この感情の一つの反映である。日本での大規模な政治改革の提案 とくに既存の選挙制度に対してのもの は、「現状維持」に対し不満を示すものだと見える。しかし両国とも、国民の改革の望みが実現するかどうかは、まだまだ不確実である。「変化」は、現状維持の達成よりも遙かに難しいからである。

結びの考察

この小論は、『国会』と『コングレス』のあいだの基本的な類似点と相違点について、並びにこれらの無機質な国家機関に生命を吹き込む政党システムについて、若干の考察を行ったものである。ここで重ね

て強調すべきは、両国に普及している基本原理についてである。その原理とは、『衆議院議員』・『参議院議員』も『上院議員』・『下院議員』もすべて、それぞれ両国の選挙民によって選ばれるということである。それ故に彼等は 善きにつけ悪しきにつけ 他のいかなる政治機構よりも「われわれ、国民」の抱負と選択をより一層、反映してくれるものである。

また『国会』も『コンGRES』も、ともに批判と嘲りの攻撃をかなり恒常的に受ける。この状況は、彼等が完全な「透明性」にはほど遠いとはいえ公衆のかなり全面的な注視の中で機能するという役割からすれば、ほぼ避けられないものだと言える。かくして、『国会』と『コンGRES』が提供する鏡の中に、われわれは、自らの姿を あるいは少なくとも我が身の一部を 見ることになるのだ。その姿は、必ずしも惚れられするものではない。見苦しい野心、貪欲さ、諍いを、そして論理と知性の欠如を、映しだすからである。しかしながら、いまま少しく見れば、われわれのそれぞれの社会が直面している多くの問題を少しでも解決しようという、社会のための不退転の精神と意欲を見て取ることもできる。大平先生が体現して見せて下さったのは、まさにこの後者のほうである。

もしもわれわれが、自国の政治システムの機能に満足できないとすれば、それはわれわれの責任である。われわれ自身が 市民一人ひとりとして、その改革のためにあらゆる変化を目指して行動したり支援したりする必要があるのだ。だれか他の人がそれをやってくれるなどと期待することはできない、実際のところ、そんな期待を持つべきではない。その一方で注目すべきは、両国ともに、社会全体に大変うしろ向きのシニシズムが蔓延しはじめているように見受けられる点である。『改革』や『変化』は、以前にも試みられたが、うまくいかなかった。だから、われわれの努力で事態が変わるなどどうして信じられるんだ？、この種の敗北主義的態度と自暴自棄的発想は、人のエネルギーを容易に失わせてしまうものなのである。

そうではなくて、逆に『国会』も『コンGRES』も、年月を経るなかで相応の変革を、その幾つかは極めてドラマチックな形で、遂げてきたという事実をわれわれが認識することにより、もっと自信を持つ必要がある。アメリカ合衆国の『CONGRES』は、二〇〇年ちよつと前に誕生したときよりも、現在のほうがはるかに多様な役割で機能している。同様に、日本の現在の『衆議院』も『参議院』も、一九世紀の終わり頃の『帝国議會』の両議院と比べれば、面目を一新している。これもまた素晴らしいことであり、将来に対し希望を与えてくれるものである。

大平先生の残された永遠の遺産

最後に、しかしこれが最も大事なことだが、このような楽観主義こそが、その生涯を通じて、その政治生活を通じて、大平先生の精神的バックボーンだったということである。大平先生は、幾つかのながい個人的な経験を通じて、政治のより良いシステムの探求には常に困難が伴うということを、よく存じであった。しかし、それを知るが故をもって、大平先生がああ飽くなき努力、偉大な困難に立ち向かう努力、の継続を断念されるようなことは、遂になかったのである。これこそが、大平先生が残された永遠の遺産であり、あとに残されたわれわれにとっての、まさに精神高揚のための源泉なのである。

(一九九三年六月八日記)

(カリフォルニア大学名誉教授)