

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 15 日現在

機関番号：34419

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380053

研究課題名(和文)「ウエストミンスターモデル」の再検討に関する実証的研究

研究課題名(英文) research on review of "Westminster model"

研究代表者

上田 健介 (UEDA, Kensuke)

近畿大学・法務研究科・教授

研究者番号：60341046

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、そもそも、イギリスの制度の現実が、立法や、とくに政府統制の場面において与党平議員が一定程度、政府を監視する役割を果たしていること、1998年人権法の施行以降、裁判所による政府の統制も強くなっていることを明らかにして、レイプハルトの「ウエストミンスターモデル」で単純に捉えられるものではないことを指摘した。そのうえで、立法過程において、立法前手続も含め、議論の透明性を高める工夫がなされていること、また事後的な政府統制において、特別委員会制度が発達し、与党平議員も野党と協調して政府の説明責任を果たさせる機能をよく果たしていることは、日本でも参考にすべきとの主張を行った。

研究成果の概要(英文)：This research makes a point that it is not necessarily appropriate that we explain actual system in Britain on the Lijphart's 'Westminster model' by making clear that backbenchers play a role of watching and criticizing the government in legislative process and especially in scrutiny of administration and that control of the government by courts has become stronger after the Human Rights Act 1998. I argued that we should refer to British parliamentary system in the following points in order to make the Japanese parliamentary government system better: legislative procedures are getting more transparent and more effective by introducing pre-legislative scrutiny system; select committee system has developed and backbenchers work well cooperating with opposition party in holding government to account.

研究分野：憲法学

キーワード：政府統制 平議員 野党 裁判官 政治的コントロール 法的コントロール 憲法変動 イギリス憲法

## 1. 研究開始当初の背景

私は、これまで、政官関係を憲法学的な観点から考察することを目的として、イギリス・ドイツ・日本の憲法史を踏まえ、首相の権限と地位に関する研究を行ってきた。その結果、日本においては、連帯責任の觀念の再構成、首相の内閣運営上の権限への着目、内閣（首相）の補佐機構の整理等を行うべきであるとの結論に達し、その成果を纏めた著書を2013年度に公刊した。その背景には、一九九〇年代に、各種の不祥事に象徴される官僚制への不満と細川政権の誕生と選挙制度改革を契機に高まった政治家への期待から、政官関係の見直しに対する関心が高まり、橋本行革に繋がっていく中で、「憲法学界での議論は[……]専ら議会と内閣の関心を中心させていて、[……]官僚制に対する統制の問題をほとんど完全に無視している」と指摘される状況があり（西尾勝）、その欠缺を埋めたいという動機があった。主たる比較対照としてイギリスを選択したが、それは一九九〇年代以降の政治改革、行政改革の準拠モデルとしてイギリスを意識していた一般的な傾向とも呼応していたかもしれない。

もっとも、この研究を始めた20世紀末からの10年余りの間に、いわゆる橋本行革の成果もあり、現実政治の上でも首相の制度的な力は強化されており、小泉首相が構造改革等を実施できたのはその成果を利用できたからであるとの知見が示されている（待鳥聡史）。また、憲法学においても「国民内閣制」論（高橋和之）を嚆矢として、憲法65条の「行政権」をめぐる執権説の提示（石川健治）など内閣や首相の権限や位置づけをめぐる議論に蓄積が見られる。しかし、小泉政権以降は、政権交替以後も、いずれも約1年ごとで首相が交代していることに現れているように、「決められない政治」という問題はなお大きな課題で有り続けている。その原因として、政治学者から、政党の内部構造や「ねじれ現象」という語が示す二院制（参議院）のあり方が指摘される（待鳥聡史）。この指摘を憲法学に引きつけて捉えなおせば、「決められない政治」を改善するには、首相や内閣の権限強化を論じるだけでは足りず、内閣と国会との関係を広く視野に入れた考察を行うことの重要性が浮かび上がる。

一方で、上述のとおり、政治改革、行政改革の主たる準拠国としてイギリスが念頭に置かれてきたといえるが、この傾向に対しては、レイプハルトの記述的な比較政治制度論を下敷きにして「ウエストミンスターモデル」を大陸型の「コンセンサスモデル」と対比させるかたちで、日本が目指すべきは内閣主導のウエストミンスターモデルではなく議会による合意形成を重視する大陸型であるという規範的な主張が提示されている（大山礼子、高見勝利）。ここでも、内閣や首相のあり方を論じるには（二院制も含む）内閣

と国会との関係までも視野に入れることの必要性が示されている。この主張には、第一に、日本のイギリスに比べ強い権限を有する第二院（参議院）の存在も含めて政治制度や政治文化には「国民内閣制」論をはじめとする「強い首相・内閣」は馴染まないという判断や、第二に、イギリスそのものの制度について、政策を決定するのは首相を中心とする内閣であり、議会はただそれを追認するだけであって、野党や与党平議員の役割は小さなものであるとの認識を前提としているように見受けられる。

この批判は傾聴に値する。しかし、わたしは、2011年9月から2012年8月まで1年間、イギリスで在外研究に従事し、文献のみならず専門家や議員、職員へのインタビュー等を通じてイギリス憲政の実際を学ぶとともに、イギリスの視点から日本の憲政のあり方を振り返る経験を得たが、その経験から、まず、イギリス人自身の自国制度の本質に関する理解の力点の置き方は上述の（レイプハルトを下敷きにした）大陸型のコンセンサスモデルを主張する論者の理解とは異なるのではないかと、また、日本がコンセンサスモデルに適合的なのだとしても、現在の日本のシステム 独自の「法案事前審査」制度 が正当化されるわけでは決してなく、具体的な制度論を提示するべきではないかと、そしてつまるところ、そこではイギリスの現在の制度はなお十分に参照に値し、言葉を変えて言えばレイプハルト流の「ウエストミンスターモデル」対「コンセンサスモデル」に過度に依存することなく（「モデル」である以上、単純化されている）、実証的で精密な考察が必要ではないか、という問題意識を抱いたところである。

## 2. 研究の目的

従来、日本の統治構造改革の有力なモデルとしてイギリスが念頭に置かれていたように見受けられるところ、レイプハルトの「ウエストミンスターモデル」対「コンセンサスモデル」を下敷きにして、「日本の統治構造のあるべき姿はウエストミンスター型ではなく大陸型のコンセンサスモデルである」との批判が有力になされてきた。しかし、実際のイギリスの制度はこのように単純化された図式に収まるものではなく、むしろかかる図式が見落としている諸制度や発想の中にこそ日本のヒントになるものが存在しているのではないかと考えられる。この点を、憲法、公法学の観点から、演繹的に（＝モデルそのものの再検討を通じて）また帰納的に（諸制度の分析と抽出を通じて）考察し、日本における統治構造改革のための具体的な提案を行うことが当該研究の目的である。

## 3. 研究の方法

演繹的な方法として、第2版が出された、レイプハルトの "Patterns of Democracy "

を検討して、このモデルの特徴と、日本の文脈からこのモデルに過度に依存することの問題点について、析出を行った。

また、帰納的な方法として、イギリスにおける議会制度の現況について、ファンダメンタルの確認を行い、立法手続および政府統制の実際を整理した。またこれに対する日本の議会制度の現況についても、ファンダメンタルを整理した上で、イギリスとの比較からその特徴を析出した。

さらに、レイプハルトの枠組みの中でイギリスと日本とを区別する大きなポイントである違憲審査制について、政府統制の観点から、日本の現況の一端を描くこととした。

#### 4. 研究成果

(1) レイプハルトのモデルをもとに日本の憲法を「ウエストミンスター型」で理解することへの批判に関する理論的な検討を行った。

小選挙区制は国民の意思を歪曲するものであるとの批判、小選挙区制では少数派の有権者が切り捨てられ、その結果ポピュリズム政党が登場するという批判、今日の社会状況で小選挙区制をとると政策体系をめぐる対立ではなく単なる権力闘争になってしまうとの批判、日本国憲法の定める政治制度（第二院が強い政治制度）に「ウエストミンスター型」の決定の政治はなじまないとの批判、「ウエストミンスター型」はデモクラシーの質においてコンセンサス型に及ばないとの批判、を挙げて、検討を行った。

に対しては、政権交代を前提とする限り、政府が責任をもってひとつの決定を行う環境を作ることが日本ではむしろ望まれるのではないかと、また多様な意見の国会での表出は部分的に比例代表制と組み合わせることで実現できているのではないかと、少数派とは何かが明確ではなく、また現在の日本ではまだポピュリズム政党は大きな力をもっていないのではないかと、単なる権力闘争になるか否かは選挙制度とは無関係ではないかと、

第二院が強い政治制度は、「ねじれ国会」が示したように、むしろそちらが問題であって、できれば運用によって緩和するべきではないかと、レイプハルト自身、「質」は、「ウエストミンスター型」という制度に起因するものではなくむしろ根底の文化に起因するものであることを示唆しているのではないかと、また日本でコンセンサス型の政治体制であった五十五年体制を克服すべき対象とした政治改革の原点を無視することにならないかと、といった反論を行った。

(2) 立法過程に関しては、イギリスについて、2013年司法・安全法（Justice and Security Act 2013）の立法過程を詳細に検討して論文として公表した。〔政府による青書・白書の作成と公表、議会への提出〕

〔議会（特別委員会）による青書・白書の

検討と意見の公表、提出〕〔政府による応答書の公表、提出〕（と～の反復）という立法前審査の実態とともに、法案提出後の議会での議論と法案修正の実態を、一例ではあるが、炙り出すことができた。

これに対し、日本では、（与党）事前審査制の存在が知られる。与党平議員は一定の役割を果たしているわけであるが、法案提出後の国会での議論が貧弱であること、また国民の目から見たとき、議論の内容に関する透明性を欠く仕組みとなっていること、といった点でイギリスと異なることを明らかにした。

(3) 政府統制に関しては、イギリスでは、特別委員会を中心に活発に作用している。そして、そこにおける特徴として、個別の事件に限らず広く政府の政策についてテーマを決め、証人等を広く求めて調査を行い、それを報告書のかたちにして残すこと、またそこでは与野党が対立するかたちではなくむしろ与党平議員と野党とが協調したかたちで調査が行われていることを明らかにした。

これに対し、日本では、そもそも政府統制（日本の実務上の用語では「行政監視」）が国会の主要な役割であるとの認識が弱いこと、また国政調査権がもっぱらスキャンダルの攻撃のために用いられており発動件数も少ないこと、質問権も質問主意書による書面質問は活発になっているものの、口頭での質問は法案審議における質疑と混同して運用されていること、などといった特徴を整理して示した。

ここでもまた、イギリスとの比較という点で、政府統制が与野党対立型であり、与党平議員の役割が自覚されていないという大きな違いがあることが判明した。

(4) イギリスに関して、1998年人権法の施行をうけて、欧州人権条約適合性を裁判所が判断するようになり、違憲審査そのものではないものの、やや類似した作用を裁判所を果たすようになってきているが、その概要を明らかにするとともに、個別の判断のありようを、とくに裁判を受ける権利を題材として示した。とくに、適合的解釈という、日本でいう合憲限定解釈に相当する手法が、議会の立法に対する裁判所の積極的な関与と受け止められ、それを正当化する議論が行われていること、また、この適合的解釈を含め、個別事例への法律の適用の中で人権を保障しようとする姿勢がみられることが判明した。

また、日本に関して、個別の最高裁判官の思考様式、違憲審査に対する理解を探る研究の一環として、千葉勝美と園部逸夫について取り上げて検討を行った。とくに千葉においては、民事裁判官らしく、事案の性質に応じたあるべき解決をきめ細かく考え抜く傾向があること、その結果として、事案ごとの「区別」を違憲審査においても用いる傾向にあること、また違憲審査において立法部に対

する司法部の立ち位置に非常に自覚的であることを明らかにした(なお、本研究が終了した後に、千葉自身による単著が出されたが〔千葉勝美『違憲審査』〕、そこでも「立ち位置」に自覚的であることが明らかにされている)。

イギリスと日本を比較すれば、抽象的に、違憲審査の有無という点だけをみれば大きく異なるので、この重要な点で、レイプハルトの「ウエストミンスターモデル」と日本は異なることは等閑視すべきではないが、実際には、意外と両者は近い面もあるのではないが、イギリスでも従来から法律を適用する際に人権を考慮する運用をしてきておりまた人権法の制定以降は適合解釈など違憲審査に類似の手法を用いるようになってきていること、日本では違憲審査制はあるものの立法裁量、立法政策を尊重して敬讓審査を行う傾向があること、などから両国のありようは意外と類似しており、イギリスの方がむしろ「法の支配」の母国として裁判所が政府に対する歯止めとして果たしている役割は大きいのではないかと、といった構図を描く基礎を作ることができた。

(5) 政権交代における政官関係のありように関して、イギリスにおける事前接触ルールの内容を解明して公表した。これに対し、日本では、そもそも本格的な政権交代が行われてこなかったこともあり、2009年、2012年の2度の政権交代の際に混乱が生じた。そこで、公表した論文においては、日本においても、円滑な政権移行を可能とするような政官の接触ルールを模索する必要性を主張した。

(6) 憲法改正、憲法変動のありようについても検討を行った。イギリスにおける憲法変動をめぐる議論を整理し、不文憲法であるがゆえに、憲法とは何か、という点に対する自覚的な議論がなされていること、また主として議会制定法を通じて実質的意味の憲法の変動がもたらされており、とくに近年は大きく変動していることを明らかにした。

他方、日本では近時、憲法改正の議論が巻き起こっているが、そこでは日本国憲法の改正のみが取り上げられており、90年代以降の行政改革や司法改革といった実質的意味の憲法の変動の検証や、同様に、法律以下の規範の変更も視野に入れ、この方法と憲法典の改正の方法との役割分担を踏まえた議論がなされていない。

ここから、日本は、成文憲法の国である点でイギリスと大きく異なるが、「憲法改正」との関係でもっぱら日本国憲法の改正のみに目を向ける傾向があるところ、法律以下の実質的憲法の内容を全体として検討の対象に入れるべきであると主張した。

(7) 以上をまとめて、イギリスのウエストミンスター型の現在について、通常取り扱わ

れる議会と政府との関係(政治的コントロール)にとどまらず、政権交代を視野に入れた野党と官僚との関係や、裁判官による法的コントロール、それらを含めた憲法変動のあり方にまで視野を広げた議論を行うことができた。また、日本についても、内閣に対する統制という視座から、議会と政府との関係のある程度整理して描き出す中で、イギリスと比較しての特徴を浮かび上がらせることができたと考えている。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計12件)

上田健介、実務と理論の架橋をめざして  
園部逸夫、法律時報 89 巻 1 号、2017 年、90~95 頁、依頼あり

上田健介、財投改革と財政の金融的側面の変容、法律時報 88 巻 9 号、2016 年、26~35 頁、依頼あり

上田健介、首相・内閣に対する統制について、憲法問題 26 号、2015 年、7~21 頁、依頼あり

上田健介、正義の実現と裁判、法学セミナー729号、2015年、46~49頁、依頼あり

上田健介、事実をみつめて 千葉勝美、法律時報 88 巻 2 号、2016 年、95~100 頁、依頼あり

上田健介、行政訴訟における司法へのアクセス保障、比較法研究 77 号、2015 年、174~182 頁、査読なし

上田健介、憲法学習のヒント、法学教室 404 号、2014 年、4~8 頁、依頼あり

上田健介、内閣 その憲法上の地位・権限・責任、法学セミナー712号、2014年、23~27頁、依頼あり

上田健介、奈良岡聡智、イギリス議会文書館・図書館の概要、RESEARCH BUREAU 論究 11 号、2014 年、30~40 頁、依頼あり

上田健介、日本国憲法とデモクラシー、法律時報 86 巻 5 号、2014 年、37~44 頁、依頼あり

上田健介、民事・行政訴訟における機密情報の取扱いをめぐるイギリス法の展開、近畿大学法科大学院論集 10 号、2013 年、69~137 頁、査読なし

上田健介、「全国民の代表」と選挙制度、

論究ジュリスト5号、57～65頁、2013年、  
依頼あり

〔学会発表〕(計 2件)

上田健介、行政訴訟における司法へのアクセス保障、比較法学会、2015年6月6日、中央大学

上田健介、首相・内閣に対する統制について、全国憲法研究会(招待講演)、2014年5月10日、広島修道大学

〔図書〕(計 8件)

川崎政司=大沢秀介編、『現代統治構造の動態と展望』のうち上田健介「人権法による『法』と『政治』の関係の変容」尚学社、2016年、430頁(151～183頁)

駒村圭吾=待鳥聡史編、『『憲法改正』の比較政治学』のうち上田健介「イギリスにおける憲法変動の改革論」弘文堂、2016年、490頁(40～44、75～107頁)

大石眞監修、『なぜ日本型統治システムは崩壊したのか』のうち上田健介「議院内閣制」ミネルヴァ書房、2016年、328頁(1～30頁)

佐々木弘道ほか編、『現代社会と憲法学』のうち上田健介「政権交代と与野党の役割」弘文堂、2015年、312頁(135～150頁)

松井茂記ほか編、『自由の法理』のうち上田健介「政権交代と公務員」成文堂、2015年、1034頁(179～210頁)

榊原正訓編、『行政法システムの構造転換』のうち上田健介「テロ対策立法と公正な裁判を受ける権利」日本評論社、2014年、316頁(48～69頁)

初宿正典編、『レクチャー比較憲法』のうち上田健介「イギリス」法律文化社、2014年、270頁

上田健介、首相権限と憲法、成文堂、2013年、410頁

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等  
上田健介のページ  
<http://www.geocities.co.jp/CollegeLife-Labo/6332/index.htm>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

上田 健介(UEDA, Kensuke)  
近畿大学・大学院法務研究科・教授  
研究者番号：60341046

(2) 研究分担者

( )

研究者番号：

(3) 連携研究者

( )

研究者番号：

(4) 研究協力者

( )