

国会改革の原点を考える

学習院大学法学部政治学科特別客員教授・前衆議院事務総長
向大野新治

《構成》

はじめに

I 立法機関としての国会

II 現代議会像

III 世界における真の統治者

IV 議会の役割は何か

V 我が国の実情

VI デモクラシー論

はじめに

筆者が本院の事務総長を務めていた時、国会改革が俎上^そに上ることは少なくなかったと記憶する。ところが、最近^{さいきん}は、この話題が国会なりメディアを賑^{にぎ}わすことが、めっきり減った気がしてならない。

国会改革は、与野党の権力闘争が強くなった時に唱えられることが多いようである。つまり、政府与党側に不祥事等があったり、政府が国民の間に意見の対立のある問題について一定方向に舵^{かじ}を切ろうとする時に、与野党が、そのせめぎ合いの中で、状況を自陣営に有利な方向に持って行こうとして、その障害と見られるような国会の仕組みや先例・慣習等を変えるべく、国会改革を押し立ててくるのである。さらに、何かを進める前哨戦^{しやうせん}として、国会改革が提唱されることもある。

無論、こうした特殊な政治状況下においてだけでなく、当面の大きな対立がなくとも、衆参で与野党の議席数が接近している場合、特に一部の委員会で野党側が委員長ポストを握っていたり、委員数において、与野党の委員数が同数もしくは逆転している場合、あるいは、参議院で与党側が過半数の所属議員を

持っていない場合などには、与党側は、こうした状況を打開するために、国会の仕組み等の見直しを提唱することもある。

筆者が事務総長のときには、議席数においては与野党に大きな差があったが、政府与党側に、不祥事として責められる案件があったり、国民の間に意見の対立のある問題について政府が新しい方針を示してこれを国会で通そうとしたことがあり、その過程で、それらの案件とは直接には関係ないものの、国会の仕組みや先例・慣習等が問題にされたことがある。その意味では、国会改革は純粋にその問題点に着目して唱えられるよりは、もっと別の意図、つまり、権力闘争の一環として提唱されることが多いようである。だから、事務局もその点をわきまえて対処しないと、どちらかから厳しく指弾されることになりかねない。

ところで、政治家やメディア、あるいは識者たちが提唱する国会改革論を聞いて思うのは、今見えている現象に不快感を感じる、何か無意味なこと・無駄なことをやっているように見えるといった観点から提起されているということである。無論、そうした国民の素朴な思いに応えるのは大事なことである。しかし、筆者は、大元は、やはり国会とは何かという、その存在意義から問われるべきものだと考えている。

I 立法機関としての国会

多くの人たちは、議会の最大公約数として「立法機関」であることを意識する。法とは、国民を拘束するもので、国が決めるものの中

でもっとも重要なものであり、国会の責務はそうした法を作ることである。だから、それを真剣に検討してほしい、法案審議に専念してほしい、やじを飛ばしたり、居眠りしないでほしい、権力闘争も絡めないでほしい（議事妨害や強行採決等）、こうした願い、観点から国会改革が主張されている。そして、国会議員の活動や生活等を支えているのは国費であり、それを無駄にしないためにも、法案審議には、十分な審議と多数決による決定といった手続の正しさのみならず、生産性や効率性といった点をも考慮に入れてほしいということにもなっている。そうした思いから、我が国国会は、やれ審議時間が短いだの、修正協議といった細かい作業がなされないなどといった批判を受けるのである。

しかし、議会はもともと立法機関であったわけではない。議会制度の母とも呼ばれるイギリス議会を見ると、当初は戦費等を調達するために臨時に税を課すべく被課税者たる商人や騎士等と呼び集めた会議体であった。それが立法機関になった経緯は、会議における国王と庶民との合意が、いざ勅令を出す段になって、肝心要の点が落とされて実質的に反故にされたり、合意にない事項が追加されたりしたため、^{あらかじ}予め勅令案を議会に提出させるようになったからである。つまり、国王が予定している統治行為の発動について、事前にその目的、内容、手段・方法等を検討・承認し、そのとおりの勅令を出させるために、議案審議過程が構築されたのである。そう見ると、国王側の不誠実な対応に対処するために、立法機関になっていったということが分かるだろう。実は、議会の立法権は、国王の統治の仕方を拘束することに主眼があったと言ってよく、議会は、それを時に制約し、時に協力したり励ますことで、国王の統治を良くすることを、その存在意義とするものなのである。

II 現代議会像

ところが、我々が意識する議会像は、こうした歴史的経緯とは全く違うものである。

議会は、統治の主体として大まかな方針を決め、それを法として定めるもの、つまり、国家の一般意思を法として定めるのが議会、それに従って具体的な統治行為を行うのが行政（執行府—国王政府）というものであり、これは、17世紀から18世紀にかけてのイギリスの統治に理想像を見て、それをモデルにモンテスキューが編み出したものである。

もともと、モンテスキューの問題意識は、いかに統治者の横暴を防ぐかにあり、そのために、まず統治権力を三つに分けること、次に、もっとも大事な国の意思決定である「統治の規範」を国民の代表からなる議会に作らせること、そして第三に、その議会までもが多数の横暴に走らないよう、執行権（国王政府）でもってけん制することという三段階の縛りがかかるものであった。そして、その思想が現代議会制の基礎となっている。

ただ、この概念はいくつかの重要な欠陥を持っている。筆者は、ことあるごとに指摘しているのだが、第一は、執行者は必ず意思決定者に従わなければならない、執行者から意思決定者へのけん制などありえないこと、万一あるとすれば、意思決定過程においてであり、意思決定を終えてのけん制などありえないこと、執行だけの権力など元来必要ではないこと（官僚に命じれば済む）、けん制の常識は、多数による一人の独裁者に対するものでなければならない、逆のケースはありえないこと、最後に、国民の代表で構成される議会が統治の主体となったなら、それが最善化の仕組みの究極の形であり、もはやこれをけん制するものは必要ではないという五点である。

しかし、そもそも論として、ほんとうに多数で構成される議会が統治者になれるのかという点がある。それは、個々の統治行為の意

思決定ができるのかということと、法が統治上の意思決定なのかということでもある。

「統治」とは、簡単に言うと、日々の国の運営である。無論、運営と言っても、毎日違うことばかり起こっているわけではなく、同じようなことが繰り返され、そうしたことへの対応は現場に任せても問題ないのだろうが、それでも運営には、対処の準備や心構え、責任は欠かすことができない。筆者は、統治でもっとも重要なことは、「即応性」と「責任」であり、これが欠けたものは「統治」でありえないと考えている。そして、統治は、その特性上、多数では行えない。なぜなら、問題が重要であればあるほど、意思決定は難航し、まとまらないからである。しかも、実行までの過程はさらに遠く、とても即応できるものではない。それに、たとえ集団の意思をどうにか多数決で決めたにしても、万一のことが起これば、誰が責任をとるのだろうか。投票で反対票を入れた者はどうなのかといったこともある。

しかし、多くの人たちは、会議体がそうした個々の判断を行えないからこそ、その規範ともいべき法を作るのではないか、その原則に従って行政府が対処しているわけで、その点では、会議体は統治の中枢を担っていると言えるのではないかと反論するにちがいない。モンテスキューも、たしかにそう考えていた。

だが、それなら、その統治行為によって何らかの被害を受けた場合、会議体は教唆犯として共同正犯的責任を負うのではないだろうか。しかし、どの国でも、行政府が一元的に責任を背負う形になっている。それは、その統治行為の意思決定から実行まで行政府が一元的に担っていると考えられているからである。

筆者は、全体で統治するといったことは、非現実的な理想論だと考える。統治は一人の

責任で行われなければならないというのが筆者の強い思いだ。たとえ、デモクラシーをないがしろにするとあらぬ誤解を受けようと、この点を譲るつもりはない。それに、実際、これは筆者の偏った見解というわけではなく、歴史が示しているのだ。

Ⅲ 世界における真の統治者

近代デモクラシーの祖国とも言うべきフランスは、第一共和制から第四共和制まで、議会こそが統治の主体であり、一般意思を表現する法を制定し、政府はそれに基づいて個別の案件に対処するものと考えられてきた。しかし、それではうまくいかず、すぐに頓挫して王政や帝政にとって代わっている。第三共和制のように長く続いたときも、内閣は時を置かず交代を余儀なくされ、80年ほどのうちに100もの内閣ができる有り様であった。要は、議会では、統治の要である「即応性」や「責任」を全うできず、個々の議員の勝手な影響力行使に内閣が翻弄され、混乱に陥ったのである。

しかも、議会は、日々変化する事態に対応できなかつただけではない。一方で、権力闘争にも明け暮れたのである。

大統領職が国民の選挙に拠ったのは、第二共和制下のルイ・ナポレオンの時だけであり、他の体制下では、議会が選出することとされていた。たしかに、大統領職は、イギリスの国王をモデルにして、なるべく政争から離れて存在するものとされたが、それでも選挙である以上、権力闘争から免れえるものではなかった。また、首相らも、大統領が任命するとは言え、就任には議会の承認が必要であり、権力闘争から完全に隔離するというのは不可能なことだった。

こうした状況では、議会は、決められない、一方ですぐに政争に走る、ということになる。第五共和制は、こうした四つの共和制のアン

チテーゼとして登場したのである。そのコンセプトは、憲法の「政府が国政を決定し指揮する」（第20条）との規定に集約されていると言っても過言ではない。

だが、このように大上段に振りかぶられると、議会は一体何をするとところかということにもなろう。これまでは、国民主権の理念を背景に、議会が主権を行使するものと考えられてきたはずである。ところが、今や、憲法第34条に列記された分野の法だけを制定する機関におとし貶められたのである。言い方は悪いかもしれないが、第五共和制下の議会は、政府のために法を作る下請機関の役割を果たすものとなった。政府は、議会の「箸の上げ下ろし」にも干渉するようになり、「合理化された議会制」と言われる状況を生むことになった。つまり、政府が議会に対して優位で、合理的期間内に自身が希求する立法プログラムを実現する手段を多く持っている体制になったのである。しかし、こうしたあまりの政府優位の体制は議会の空洞化を生んだ。セリーヌ・ヴァンゼルは、フランスの議会が世界でもっとも墮落しているというのが学説の認識であるという¹。この反省から、2008年の憲法改正で、若干議会の権能を回復しているが、本質は変わらないと言われている。

同じく「合理化された議会制」に立つのが、ドイツである。ただ、ヴァンゼルによると、「合理化された議会制」に立脚するにしても、その目的は、フランスのように、自身の立法プログラムの実現というよりは、政府の安定にあるという²。

ドイツの場合、ワイマール共和国憲法が、あまりに理想的に統治システムや国民の権利等を定めたために、かえって悪意の人たちに

利用され、混乱したと行っていい。左右両陣営から絶え間なく大統領や政府に対する攻撃が行われ、議会でものごとを決められなくなり、機能不全に陥ったのである。こうした権力闘争が、結局のところ、ナチスの政権獲得を許したとして、戦後は、その反省から、議会であからさまに権力闘争が行われることはなくなった（建設的不信任制度が設けられる等、制度的にもできなくなった）。無論、それだけが理由ではなく、戦後、東西ドイツに分かれたため、西ドイツが東側に乗ぜられまいとして、議会での権力闘争を控えたことも大きいと、筆者は考えている。

いずれにしても、権力闘争を控えたため、議会は、ほとんど政府の思惑どおりに議事が進む「合理化された議会」になった。たとえば、2017年度予算法案（会計年度は1月1日から）審議の際、法案は前年の8月12日に政府から連邦議会に提出され、その後、連邦参議院での事前審議と各党派内の協議が行われたのだが、8月29日に、連邦議会のホームページに、9月6日から連邦議会における予算の審議が始まり、11月25日には採決が予定されているとの発表がなされたのである³。無論、暫定的な日程をアナウンスしただけだが、それでも実際にその日に採決が行われたのであり、政府がその年度に実施を目論む政策全ての裏付けであるがゆえに与野党最大の対立点であるはずの予算自体が、あたかも工場でモノでも作るかのようにスケジュールどおりに承認されたのである。

そして、アメリカでも事態は同じである。アメリカ議会こそ世界最強の議会だと称賛する人がいるが、それは、議会が大統領を弾劾できるという一点に限ったものにすぎない。

¹ ヴァンゼル（徳永貴志訳）「合理化された議会制と立法手続」『北大法学論集 63 巻 6 号』（2013. 3）480 頁

² 同上 479 頁

³ 成田憲彦「ドイツの予算過程」『比較法文化第 23 号』駿河台大学比較法研究所発行（2019. 3）120 頁

アメリカの統治制度は、モンテスキュー理論どおり設計され、議会が統治の主体として意思決定を行う（一般意思の表現としての法の制定）一方で、執行府（大統領）は法を執行するものとされている。そして、大統領は、モンテスキューからもう一つの大きな役割を与えられており、強大な権力を有する議会を、消極的方法（拒否権）でもってけん制することになっている（なお、議会は大統領をけん制できない）。

だが、誰も実際に議会が統治しているとは思っていない。議会は、国民等から上がってくる要望を法にする陳情実現マシンにすぎず、大統領こそが実質的な統治者と思っているのである。大統領は、三権が厳しく分離されていることもあり、逆に議会に頼まなくとも統治することができる。どうしても議会に頼まなければならないのは、予算と人事くらいのもので、法（予算法を除く）に関しては、大統領令で当面の問しのげ、次の展開を待つことができるのである。議会にお願いする必要性が少ないがゆえに、大統領は基本的に議会に出席しないし、政府職員も公聴会に呼ばれて説明するのみである。

一方で、大統領は議会に掣肘^{せいじゆう}されない。政府に政策的な失敗や不祥事等があった場合も、議会は大統領を呼んで事情を質^{たづ}したり、責任を追及することができないのである。せいぜい反逆罪や収賄罪等を理由に弾劾に訴えることができるだけである。こうした制度上の問題が改めて強く認識されたのが、トランプ大統領の統治の時であった。

極端に言えば、大統領は、国民の準直接選挙での選出という正統性を持つがゆえに、やりたい放題なのである。たとえば、2019年度予算に、メキシコとの国境に壁を建設する費用を計上するかで大揉め^もになったが、やっと共和・民主両党でフェンスをつくることで合意し、それを計上した予算が議会で成立した

が、トランプ大統領は、それにサインしたにもかかわらず、国家非常事態宣言を行い、壁の建設費用を他の予算から流用することとしたのである。上下両院は、その宣言の無効を決議したが、大統領はどちらに対しても拒否権を発動した。また、いくつかの州政府から違憲訴訟が起こされたが、連邦最高裁判所は合憲と認め、結局国防予算から流用されたのである。

議会にできることと言えば、せいぜいペロシ下院議長のように、トランプ大統領の一般教書演説の終了とともに、原稿を憎々しげに破ることくらいなのかもしれない。

われわれがデモクラシーの中心にあると考える国においても、理論とは別に、大統領なり首相が実質的な統治者であることは厳然たる事実である。そして、残念ながら、ドイツ議会もフランス議会も、形式的には、ロシアの議会と称するものや中国の全人代と変わるところがないし、アメリカ議会も、大統領に対し実質的に無力である。現代デモクラシー論は、こうした事実を認めないか無視しており、ここに、理論と現実が大きく乖離^{かいり}する理由がある。

IV 議会の役割は何か

これまで述べてきたように、議会は統治者になりえない。では、何なのであろうか。そのカギは、法の性格にある。先に述べたように、実際の統治行為は、いわゆる行政府が自らの判断で実行する建付けとなっている。また、これも先述したが、歴史的に、イギリス議会の立法権は、国王の統治を制約することを主目的とするものであった。こうした点を踏まえると、議会で制定する法は、統治上の意思決定ではなく、支配者・被支配者全てに対する、誰もが「強い拘束性」を感じる基準、とりわけ支配者側に向いたものだということ

が分かる。つまり、これに則^{のつと}って統治が行われなければならないという義務のようなものを統治者側に感じさせるものなのである。

筆者は、従来から「政治」(politics)と「統治」(government)とを分け、「政治」とは「統治を最善化しようとする試み、制度、思想等」と定義づけてきた。この定義に従うと、議会とは、立法権をもって、統治の目的、根拠、基準、手段等を定め、国政調査権をもってそのとおりに統治が行われているか検証・監視する政治機関であり、政治の頂点に立つものだと考えられる。さらに、イギリスにおいて、名誉革命後、徐々に国王が統治から実質的に離れて首席大臣(首相)が統治を差配するようになり、その選出に議会が実体的に絡むようになると、これが統治最善化の最大のアイテムとなり、この三つの機能をもって、政治の機能を果たすようになったとすることができる。

議会とは、単なる立法機関ではない。それは、議会の持つ一つの側面にすぎない。より大きな目的(統治の最善化)を達成するための手段にすぎず、この目的を果たせない会議体は、立法機関かもしれないが、少なくとも議会ではない。世界を見渡すと、国のリーダーが戦争に走り、これを制止するどころか、そのお先棒を担いで、そのリーダーの都合の良い法を作ることに奔走する会議体が見受けられるが、そうしたものは全く「議会」ではないと言える。

V 我が国の実情

我が国を省みると、第二次世界大戦に対する反省から、とりわけ国民主権には強い思いがあり、実際に議会を統治主体とする試みがなされてきた。憲法が、国会を国権の最高機関と規定したこともあり、何でも国会で決めるとして、国鉄運賃、たばこ代、郵便・電報料金等枚挙にいとまがないほどであった。本

来なら、生産者が、生産コストや利潤を勘案して決めるべきところ、国民生活に関わることは国会が決める、それが民主主義だと強弁したのである。

それゆえ、首相という立場も、モンテスキューが言う「執行者」のようなものであった。政府の判断だけでは何もできず、やりたいことは全て法として国会に制定してもらう必要があった。よく識者が、我が国では、首相・大臣の国会出席が多いと嘆くが、それは戦後民主主義のコンセプトからは当然のことであり、他国と比較すること自体が間違いなのだ。基本的質疑の際の全大臣出席も、与党側から、戦後民主主義の一つの象徴的な形として提案されたものであった。

実は、我が国でも、首相が統治者たるべきことは自明のことだったが、議会制民主主義の旗印の下、その地位を「執行者」に押しとどめたのが、いわゆる55年体制であった。統治者の判断が必要な「外交・国防」はもっぱらアメリカに依存し、技術的でそれほど指導者の判断が求められない予算の配分等に、統治が特化したのである。

そうした首相職の執行機関化とそれに反比例する過剰な国会中心主義は、国会の負担を過大にただけではなく、公共企業体の大赤字を生む等、多くの弊害ももたらした。無論、これは、日本の経済力の向上、国際的責任の増大、東西冷戦の終了とその後のグローバル経済化、公共企業体等の民営化、あるいは政治改革等に伴って、実質的に正されていったことは幸いだった。

だが、筆者は、こうした国会中心主義の弊害はあったにしても、帝国議会や国会の「議会」的性格は評価すべきだと思っている。天皇大権を定めた明治憲法下で、大正デモクラシーが現出した事実を思い出してほしい。民党が、「質疑」という手続を活用して、藩閥政府の方針や施策、あるいはその有り様等を厳

しく追及することで、藩閥政府側にも政党と連携を模索したり御用政党を作る動きが出てきて、政党を統治上のパートナーと考えるようになり、一時的にせよ、議会での多数派を基礎とする内閣を誕生させたのである。さらに、戦後は、国会が首相を指名する憲法上の権能も持って、野党が政府・与党の政策や閣員らの資質等を質す一方、与党側は政府をバックアップして、事実上の権力闘争が行われる形となった。ただ、社会党に力がなく、政権交代にまでいたらなかったことは周知の事実であるが。

筆者からすると、国会は「政治」の役割を十分に果たし、他国と比較してもよく機能していて、何ら卑下する必要はないと考える。

VI デモクラシー論

我々は「デモクラシー」という言葉を頻繁に使う。最近では、西側民主主義（デモクラシー）国家対独裁国家というフレーズが、ロシアのウクライナ侵攻以降、頻繁に使われている。しかし、この言葉は、魔法の言葉でもあり、誰もが自由に都合よく使えるものである。それこそ、北朝鮮も、どういう理由かは想像もつかないが、正式名は「朝鮮民主主義人民共和国」なのである。

だが、改めてこの言葉の意味を問われたら、案外答えに窮するのではないだろうか。近年は、「民主化」というと、単に統治上の仕組みについてのみならず、人権や自由といった思想的な価値をも含めて言及されており、とても一言で言い表すことができないが、本来というか、古代ギリシャにおいては、単なる統治の仕組みの一つにすぎず、いかに人々が全体でいい決定ができるか、あるいは、皆でポリスの職務を分担し、ポリスの維持発展に尽くせるかという全員参加（アテネ市民）を意味するものであった。だが、時代を経るにつれ、かつ版図が拡大するにつけ、デモク

ラシーといったものは不可能となり、一旦は忘れ去られてしまう。ところが、絶対王政の時代になり、これにタガをはめて善導する、あるいは場合によってはそれを打倒しなければならないという観点から、デモクラシーは新たな理念を纏って再登場させられたのである。単に統治方法の一つにすぎなかった「全員参加」の形式が主権論と結びついて、国民主権という崇高な理念に結晶したゆえのことであった。

この国民主権の思想を具体化すると、本来的には直接民主制になるはずであるが、巨大な版図を有する時代に、それは物理的・時間的にも不可能であり、国民の代表者に統治を委ねる「間接民主制」に編成替えしたのがモンテスキューであった。

だから、この概念を尊重して言えば、国民主権を念頭に、国民が選挙できる議員を構成員とする議会が統治の中心にあること、あるいは、国民が直接大統領なり首相等を選挙できることと言う人は多いと思う。

だが、これまで述べてきたように、議会を統治の一翼を担うものと考えことは非現実的であり、となると、国民が大統領や首相、国会議員らを公正な選挙で選べることに、デモクラシーの概念は集約されるのではないだろうか。

それゆえ、余談だが、国民が選出に関わらない最高裁判事や憲法裁判所判事が、終身その地位に就き、国民の間に横たわる大きな政治的問題について実質的な決定権を持つ国々を、筆者は「デモクラシー国」とは言わない。

話は戻るが、こういう定義だと、プーチン大統領も選挙で選ばれ（たしかに選挙不正があったにしても、大勢を決するほどのものではなかった）、ヒトラーも、選挙で第一党になって宰相への道が開けたわけで、これがデモクラシーでなくして、何なのであろうか。

自分の感情に任せて勝手に分類し、錦の御旗よろしく自分たちはデモクラシー、プーチン大統領は非デモクラシーというのもどうかと思う次第である。

筆者は、別段アンチ・デモクラシーでは全くない。デモクラシーの重要性はしっかり認識している。だが、デモクラシーの本質とその限界も知っておかねばならないと思う。

一つは、あくまでも手続きに過ぎないことだ。結果を保証してくれるものではない。チュニジアで「アラブの春」が発生したとき、多くの人たちは、デモクラシーになると、バラ色の世界になる、豊かになると扇動されたという。だが、多くの死者や難民を生んで、あの運動に参加したことを悔やむ人が多いと聞く。かつては、ドイツ国民も正当な選挙でヒトラーを選び、彼の統治を熱烈に支持して地獄に落ちた。

第二は、デモクラシーが性善説に立っていることに注意しなければならないことだ。無論、これは性善説に立つからこそ生まれた思想でもある。

もともと人は神に似せてつくられたというキリスト教の教義からすると、人は誰でも、階級や貴賤・貧富、民族等とかかわりなく自由・平等であり、こうしたヒューマニズムが、社会契約説、人権論へと展開していった。デモクラシーは元来全員参加を意味するものであったゆえに、ヒューマニズムとも強い親和性を持ち、これが政治思想の新たな主役となって、絶対王政を打倒する原動力にもなったわけである。だから、この概念が果たした役割は大きく、その価値をどんなに評価しても評価しきれないほどだと言っていい。

だが一方で、デモクラシーは、先にも述べたように、現在では、選挙権に集約されるものである。そして、性善説に立つがゆえに、国民は皆善意かつ常識的で、それなりの理解力を持ち、悪いリーダーらを選ぶわけがない、

たしかに一時の扇動や迷いでそうした者を選ぶことがあるかもしれないが、すぐに覚醒し、選挙でそうした者は排除されるということになる。こうした信念があるからこそ、選挙の権利が重視され、それが完全に自由意思で行使されるよう、選挙のあり方等が政治学において大きなテーマとして研究されてきたのである。

しかし、今回のロシアによるウクライナ侵攻は、21世紀になっても、あの第二次世界大戦の反省を忘れたかのように、相変わらず自分の野望のために他国への侵略を辞さない者がいることを、もう一度思い起こさせた。そして、政治のもっとも大事なことは、悪い者がリーダーになる可能性が大きいことを大前提に、それをどう防ぐか、そして、いかに排除するかということなのだということを、改めて認識させた。

政治は、ある意味、性悪説に立たなければならないと思う。自分の功名のために他人を犠牲にすることを厭わない人、人をだましても何も感じない人、自分の利益や立場をいつも独り占めしておきたく、それらが脅かされると思い込むと、途端にその相手を敵視してつぶそうとする人など、数え切れないほどいる。いやそれは程度の差こそあれ、誰もが持つ感情なのかもしれない。悪い人間は絶対に絶えることがない。「罪を憎んで人を憎まず」などとのんきなことは言っておれないのだ。

政治の最大の目的は、悪い人間が統治の中核に立たないようにすること、もし立たれたら、それを排除することだ。実は、性善説を基調とするデモクラシーだけでは、悪いリーダーの登場を防ぎきれないのだ。だから、デモクラシーとは直接関係のないものも総動員して防波堤を築くことが大事である。「リーダーの任期制限」や「再選制限」の考えなどはそうだろう。

そして、議会の役割はというと、これもデ

モクラシーとは直接関係はないが、政治機関として、リーダーをしっかりと制約することだ。具体的には、その舞台において、統治者らを常に追及する、安心させない、緊張の空間に置くことがもっとも大事である。独裁者は独りよがり、他の人から指弾されたり、不満を言われることが一番嫌いであることは、現に存在する独裁者らを見ればすぐ分かることだ。彼らは、人から何か言われる前に、自分の考えることをさっさと実現したがる。ヒトラーがあつという間に全権委任法を作らせたのは、そういう趣旨なのだろう。

その点、我が国国会は、こうした独裁者が容易に登場したり活動しづらいという点で、それなりの働きをしているのではないだろうか。イギリスのバーコウ下院議長が衆議院の招待で来日された折、同議長の求めで筆者が日本の国会のあり方を説明したが、ちょうど安保法制審議の最中であり、それを例に引いて、質疑制度の概要や安倍首相の国会での答弁の長さ等を説明すると、同議長は、「日本ほどデモクラシーの国はない」と驚かれたことが大変印象的だった。

筆者は、国会改革は、本来的にそうした観点から考えられなければならないと信じている。なるほど、詳細にわたる質疑や修正の提案とその協議等といったことも大事であろう。多くの碩学^{せき}が主張する点には耳を傾けなければならないことが多々あることは承知している。しかし、それでも、大事なものは、悪いリーダーが跋扈^{ぼっこ}しないような政治の働きであり、この責務は忘却してはならない。だから、時に国会をあたかも法の生産工場のように言われると、長年衆議院にお世話になった身としては寂しい限りなのである。