

◇ 書 評 ◇

立命館大学法学叢書 第14号

小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容：
日本政治の「英国化」を問い直す』
——英国議会政治の実態と変遷¹⁾——

加 藤 雅 俊*

経済のグローバル化の進展、および、ポスト工業社会への移行に伴い、戦後の安定的な経済成長を支えた段階の政治システムは、大きな変容を遂げてきた。政治学はこれらの変容を捉えることを課題のひとつとし、さまざまな観点からその特徴を明らかにしてきた。例えば、社会政策を通じた政治統合のあり方の変化に注目する論者は、「福祉国家からポスト福祉国家への移行」を主張²⁾し、中央政府における調整様式の変遷に注目する論者は、「ガバメントからガバナンスへの移行」を指摘³⁾し、政治空間の変容に注目する論者は、従来の左右の対立軸に対して、国家の縮小を目指す「新しい政治」が台頭していることを指摘⁴⁾する。

そして、政治システムの変容として重要な論点のひとつは、議会政治の変容である。1990年代以降、従来型の政治システムへの不満・不信が高まり、日本を含む先進諸国の一部では、選挙制度改革⁵⁾や議会制度改革など、さまざまな政治改革が実施されてきた。日本では、1994年に衆議院の選挙制度が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へと変更され、議員立法の促進や調査スタッフの整備などの国会機能の強化や二院制の見直しなどが議論されてきた。ここで重要な点は、政治制度が政治競争のあり方を条件付けることにある⁶⁾。つまり、政治制度の変更は、政治システムに大きな影響をもたらすことが予測される。したがって、一連の政治改革がどのような文脈で生じ、議会政治にどのような影響をもたらしたかを明らかにすることが政治学の課題のひとつといえる。

本書『ウェストミンスター・モデルの変容——日本政治の「英国化」を問い直

* かとう・まさとし 立命館大学産業社会学部准教授

す——』は、日本の政治改革に多大な影響を与えてきた英国議会政治の実態と変遷を、一次資料と二次文献をもとに丁寧に分析したものであり、英国政治分析としてだけでなく、議会政治の変容に関する比較分析という点でも、政治学への重要な貢献をなしている。以下では、本書の内容を簡単に紹介した上で、意義と課題について述べる。

本書の概要

まず序章では、ウェストミンスター・モデル（の理解）が日本政治に大きな影響を与えてきたこと、そして、その本場である英国において近年変容が生じていることが指摘された上で、本書の二つの目的が提示される。すなわち、①ウェストミンスター・モデルの特徴を明らかにすること、および、②それらをもたらしした原動力を明らかにすることである。

本書の中心部分となる「第一部 ウェストミンスター改革」では、英国議会政治の実態と変遷がさまざまな観点から明らかにされていく。第一章では、ウェストミンスター・モデルの特徴が整理される。まずウェストミンスター・モデルを、単独政党過半数政権、下院において組織された政権への中央集権、小選挙区制、二大政党制という4つの要素から構成されるものとして定義した上で、英国では長い時間（約250年）をかけて、少しずつ定着してきたことが指摘される。第二章では、1945年以降安定期に入ったとされるウェストミンスター・モデルが、地域主義の台頭に直面し、動揺していくプロセスが分析される。まず1960年代に、スコットランドやウェールズにおける地域主義が高まり、地域政党が台頭し始める一方で、両地域では保守党と労働党の二大政党が少しずつ支持を失っていくことが確認される。その上で、二大政党が支持獲得を目指す政治競争を繰り広げる中で、地方への権限委譲が進んでいったことが明らかにされる。1979年におけるスコットランドへの権限委譲に関するレファレンダム（有権者全体に占める最低得票率条項を満たすことができずに成立しない）、97年におけるスコットランドとウェールズへの権限委譲に関するレファレンダム（ともに成立する）が分析され、2000年代に入っても、権限委譲や自治権拡大の動きが続いていることが指摘される。本章を通じて、地域主義の台頭の結果、ウェストミンスター・モデルの構成要素である二大政党制の維持が困難になっていることが確認される。

第三章では、戦後初めて連立政権が誕生した2010年総選挙と政権発足の背景にある政治的ダイナミズムが分析される。2010年の下院総選挙では、単独過半数を占め

る政党が生じない「ハング・パーラメント」と呼ばれる状況が1974年に続き生じたが、労働党が単独少数政権を選択した前回とは異なり、保守党と自民の連立政権が成立した。本章では、総選挙が始まる以前の政治状況および総選挙後の連立政権交渉を分析することを通じて、保守党・自民の連立政権が誕生した政治的要因・背景が明らかにされる。まず労働党、保守党、自民の三党の勢力が拮抗し、政治対立が激しくなる中で総選挙を迎え、第一党が保守党、第二党が労働党、第三党が自民という選挙結果になったことが確認される。そして、選挙後に、保守党と労働党の両党が自民と連立交渉を行った結果、保守党と自民の連立政権が成立したことが指摘される。その上で、マニフェスト上の位置が必ずしも近いとはいえない保守党と自民の連立が成立した背景には、憲法改革に関する保守党の譲歩、労働党内の分裂、そして自民による交渉上有利な立場の積極的利用などがあったことが明らかにされる。つまり、保守党と自民による連立政権の誕生は、妥協と譲歩を含む政治のプロセスの産物であったことが確認される。

第四章では、2011年の小選挙区廃止をめぐる国民投票が分析される。第三章で考察されるように、保守党と自民の連立政権合意には選挙制度改革に関するレファレンダムの実施が盛り込まれていた。まず本章では、選挙制度改革の背景として、憲法改革を求める市民運動である「憲章88」が労働党や自民など政党レベルで影響力を高め、選挙制度改革を争点として位置づけることに成功したことが確認される。そして、連立政権交渉の結果として実施された2011年のレファレンダムが成立しなかった背景には、保守党と自民の政治的妥協の産物という性格を持ち、憲法改革支持者が求めていた比例代表制ではなく、対案投票制をめぐるものとなったこと、および、保守党の反対運動を抑えられなかったことがあることが明らかにされる。第五章では、貴族院改革が分析される。まず下院の優越を担保する仕組みである「財政的特権」について、日本において十分な理解がなされていないことが指摘される。本章では、「財政的特権」が上位規定であり、1911年議会法における金銭法案に関する取り扱いはあくまでも下位規定にあたること、そして、これらの仕組みにより議会における効率的な意思決定が担保されてきたことが確認される。そして、ブレア労働党政権以降、世襲議員を大幅に減らす一方で、段階的な選挙制を導入するという方向で貴族院改革が進められ、保守党と自民の連立政権においても改革の方向性は共通していることが明らかにされる。つまり連立政権は、8割の議員を選挙で選出すること、地方レベルの比例代表制の採用、15年任期の5年ごとの改選といった貴族院改革に関する草案を提示したのである。これらの貴族院改革においても上述の「財政的特権」は維持される一方で、マニフェストに書かれている事項に

ついて反対や破壊的な修正を行わないとする「ソールズベリ慣行」については見直される可能性があることも指摘される。

第六章では、首相解散権の廃止をもたらす固定任期議会法制定について分析される。英国では2011年に、下院の総選挙を5年ごとに実施することを規定した固定任期議会法が制定された。この法律は、単純過半数による不信任案が可決された場合の、首相による解散権行使の可能性を残しているが、従来のように首相が自由に解散を行うことは困難になったことが確認される。そして、この首相解散権の廃止の背景には、政権党による恣意的な解散への批判の高まり、労働党や自民による政治争点化があったことが指摘される。その上で、今回の議会法制定の直接的な要因として、保守党と自民による連立政権交渉において、首相解散権の廃止が連立政権を維持する装置として機能すると期待されていたことが明らかにされる。また本章では、議会の解散に関する国際比較も試みられており、首相が自由に議会を解散してきた例外的な国として、カナダ、デンマーク、ギリシャ、日本があることが指摘される。第七章では、英国におけるレファレンダムの変遷について分析される。まず1973年以降、政党政治の枠組で対応できない問題に直面した際に、議会在場当たりの法的拘束力を持たないレファレンダムを利用してきたことが確認される。しかし、ブレア政権下では、彼の直接民主主義的志向性を背景に、憲法改革に関してはレファレンダムの実施が一般化していく一方で、地方選挙の投票率向上の手段としても用いられたものの十分な成果が残せなかったこと、またEU憲法問題でのレファレンダム要求に直面する中で、積極的な利用がなされなくなったことが明らかにされる。また本章では、英国におけるレファレンダムは「民衆の拒否権」として機能してきたことも指摘される。

そして「第二部 日本政治におけるウェストミンスター化」では、第一部での英国におけるウェストミンスター・モデルの変遷に関する分析をふまえて、日本政治への示唆が検討される。第八章では、英国と日本の対比を行い、以下の三点が明らかにされる。まず、日本では英国における「財政的特権」のような下院の優越を担保する仕組みが十分でなく、法律案に関しては衆議院と参議院がほぼ対等の関係にあること。次に、日本では1990年代以降連立政権が続いているが、首相による自由な解散権が維持されており、単独政権を前提とした仕組みのままとなっていること。最後に、選挙制度に関しては、小選挙区制重視の傾向が強くなっていることである。本章では、ねじれが生じた際に、日本の政治制度は英国のような「決定」を担保する仕組みが十分ではなく、アメリカのように「交渉」による調整を促す特徴があるため、ウェストミンスター化はうまく機能しないことが指摘され、むしろ

小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容：日本政治の「英国化」を問直す』（加藤）

「交渉」を促すという特徴を活かすために、比例代表制の採用と首相解散権の廃止が望ましいことが主張される。

第九章では、レイプハルトの民主主義類型論への批判、および、井上達夫の民主主義類型論への批判が展開される。まず前者として、これまでの先行研究で提出された批判に加えて、レイプハルトの「コンセンサス」理解が不適切であることが指摘される。戦後の英国においてケインズ主義的福祉国家への「コンセンサス」が存在していたことを、著者は以前の研究⁷⁾で明らかにしている。批判のポイントは、英国における「戦後コンセンサス」が保守党と労働党間の自然な「一致」に依拠しており、「合意」や「交渉」に基づいて形成されたものではないという点である。つまり、「合意」や「交渉」など他者を前提とする行為は、英国政治における「コンセンサス」とは同一ではない。それにもかかわらず、レイプハルトは両者を混同することで、多数決型のウェストミンスターモデルの代表である英国において、「戦後コンセンサス」が形成されるという混乱をもたらしているとする。また後者として、多数者の専制を防ぐために、熟議の促進と司法審査の強化に基づく「批判的民主主義」を主張する井上達夫に対して、その問題意識を評価しつつも、選挙制度や政権の単独性／複数性といった政治制度が問題なのではなく、同質的な社会とされ「他者性」のない日本において、いかにして「他者」を意識していくかが重要であるとする。

そして終章では、これまでの議論をふまえ、英国におけるウェストミンスター・モデルが大きく変容していることが確認された上で、拒否点プレイヤー論をもとに、二大政党が少数派の支持を獲得する競争の結果として、モデルの変容が生じてきたことが明らかにされる。そして、ウェストミンスター・モデルの変容を「政治的憲法」論に位置づけ、憲法に書かれている規定は、政治・社会レベルにおける民主主義的運動によって、初めて実効的なものになることが指摘される。

以上のように、本書は英国議会政治の実態分析を通じて、冒頭に掲げた2つの目的に関して、①ウェストミンスター・モデルの特徴として「常に変動を遂げているという動態性」を指摘し、②その動態をもたらす要因として「少数派からの支持調達を求める政治競争」を指摘する。

本書の意義と残された課題

続いて、本書の意義と残された課題について検討する。まず本書は、①英国政治分析への貢献、②現代日本政治への示唆、③議会政治の変容に関する比較分析への

貢献という政治学上の意義をもつと考えられる。

第一に、本書は英国政治分析として重要な貢献をなしている。本書は、一次資料および二次文献を利用しながら、ウェストミンスター・モデルの特徴として「常に変動を遂げている動態性」という性格を導く。理論枠組や理念型などの実証分析のためのモデルは複雑な現実を捉える上で有益な手がかりとなる一方で、モデルというレンズを通して分析することによって、現実の不適切な理解に陥ってしまう可能性もある。本書は英国議会政治の実態を分析することによって、ウェストミンスター・モデルの代表例として考えられてきた英国が、そのモデルの理念型からここ数十年の間で大きく逸脱しつつあることを明らかにしただけでなく、モデルの代表例として安定的であった時代がむしろ例外であったことを明らかにしている。したがって、モデルの代表例とみなされることによって静態的なイメージで捉えられやすかった英国議会政治について、実態を検証することによってその動態的性格を明らかにした点は、日本における英国政治分析に対する本書の第一の貢献といえる。

さらに、この動態的性格が「支持基盤の弱体化に直面した二大政党による支持調達競争の結果」であることを明らかにした点が、英国政治分析に対する第二の貢献である。例えば、スコットランドやウェールズへの権限委譲が地域主義台頭に対する労働党政権による支持調達戦略であったこと、また選挙制度改革をめぐるレファレンダム、貴族院改革、首相解散権の廃止などの一連の憲法改革が自民との連立政権交渉における保守党の譲歩とみなしうることなど、本書は、ウェストミンスター・モデル改革が少数派の支持獲得を目指すという二大政党の合理的行為に由来することを明らかにしている。本書の分析は、二大政党の短期的な利益の追求がウェストミンスター・モデルの基盤を長期的に浸食していったことを示唆している。つまり、少数派の支持獲得という二大政党の短期的な合理性の追求が、モデルの維持という長期的な利益に反してしまうという逆説を明らかにしており、政治学的に興味深い分析となっている。また同時に、各政党の利益追求（マイクロ）がモデルの基盤を浸食する（マクロ）という、マイクロレベルとマクロレベルの矛盾を示唆している点も興味深い。このように、ウェストミンスター・モデルの変容という事例を通して、政治的ダイナミズムが逆説や矛盾をはらむものであることを明らかにした点は、本書の重要な貢献といえる。

第二に、本書は現代日本政治に対しても重要な示唆を提供している。本書は、英国においてウェストミンスター・モデルが機能してきた背景に、「財政的特権」や「ソールズベリ慣行」など、長期にわたって形成されてきたさまざまな仕組みや慣行があったことを明らかにしている。これは議会政治の実態を考察する上では、執

政府の形態、選挙制度、政党システム、議会制度など、中核的な政治制度に注目するのみでは不十分であり、それらを取り巻く周辺の／インフォーマルな制度や慣行にも注目する必要があることを示唆している。この知見は、日本政治のウェストミンスター化を考察する上で重要といえる。1990年代以降の日本における政治改革は、本書でも言及されていたように、英国政治を重要な手がかりとしてきた。選挙制度改革や国会改革など、中核的な政治制度の改革がすでに実施されてきた一方で、改革当初の目的や意図が実現されたかについては議論の余地がある。本書の分析は、日本における政治改革が十分な成果を収めることができていない要因として、中核的な政治制度の機能を支える周辺の／インフォーマルな制度や慣行の改革が十分に進んでいないことがあることを示唆している。これは、政治改革をめぐる議論が中核的な政治制度に重点を置いてきたという問題点を明らかにする一方で、ウェストミンスター化を進める上では、周辺の／インフォーマルな制度や慣行も改革する必要があるという現代日本政治の課題を明らかにしている（本書第二部で言及されていたように、ウェストミンスター化を断念し、憲法構造に合わせ、交渉や合意を重視する民主主義モデルへの移行を目指すという道ももちろん存在している）。

第三に、本書は議会政治の変容に関する比較分析という点でも貢献をなしている。本稿の冒頭でふれたように、先進諸国は、グローバル化の進展やポスト工業社会への移行を背景とした政治システムの変容の一部として、議会政治の変容を経験してきた。この議会政治の変容に関して、国際的にも研究が盛んになっている⁸⁾だけでなく、日本でも優れた研究成果⁹⁾が蓄積されつつある。本書は、これらの比較議会政治分析という研究潮流に対して、今後の理論化を進めていく上での手がかりを提供していると考えられる。例えば、英国議会政治の「動態的性格」、および、「少数派からの支持調達を求める政治競争の帰結」という本書の理論的知見は、他国における議会政治の変容を分析する際の作業仮説として有益なものといえよう。この作業仮説をもとに比較研究を進め、この知見がどの程度他国の分析にも適用できるのか、また修正すべき点はどこかなどを考察することを通じて、議会政治の変容に関する理論化は進んでいくといえる。本書が提出した知見は、今後の比較議会政治分析の発展の基礎となりうる点で重要な貢献をなしている。

最後に、残された課題として二点指摘したい。まず第一に、ウェストミンスター・モデルの理解についてである。本書でも言及されていたように、ウェストミンスター・モデルに関しては多様な定義がなされている。本書では、単独政党過半数政権、下院において組織された政権への中央集権、小選挙区制、二大政党制とい

う4つの要素によって定義づけられている。しかし、レイブハルトは、5つの執政府-政党次元に加えて、5つの連邦制次元からモデルを特徴付ける¹⁰⁾。またウェストミンスター・モデルに関する国際研究において、ローズらは、責任内閣制、大臣責任制、公務員の中立性、議会-執政府関係について比較分析¹¹⁾を行っている。つまり、ウェストミンスター・モデルは、議会政治の次元に止まらず、政官関係、議会-執政府関係、中央-地方関係など、多元的な要素により構成されているといえる。これらの研究に対して、本書はこの分野における代表的な二つの先行研究¹²⁾に共通する要素として、主に議会政治に関係した上記の4つの要因を析出している。しかし、なぜ議会政治に関する4つの要因によってウェストミンスターモデルが特徴付けられるのか、なぜ他の要因に注目しないのかについては十分な議論が展開されていない。本書のタイトルが『ウェストミンスター・モデルの変容』である以上、研究の出発点となるウェストミンスター・モデルの定義に関しては、もっと多くの先行研究に批判的に言及した上で、なぜ上記の4要因に注目するか(また、なぜ他の要因に言及しないか)を理論的に正当化する必要があるように思われる。議会政治はウェストミンスター・モデルの構成要素のひとつに過ぎない以上、その変遷が自動的にモデル全体の変容を意味するとは限らない。したがって、モデル全体と構成要素の関係、および、構成要素間関係を明確にするためにも、定義に関するより丁寧な批判的考察が不可欠といえよう。ただし、ウェストミンスター・モデルの定義に関する検討が不十分だからといって、英国議会政治分析としての本書の意義が失われるものではない。

第二に、議会政治の変容をもたらした要因についてである。本書では、上述のように、英国におけるウェストミンスター・モデルからの離脱が、二大政党による少数派の支持獲得を求める政治競争の結果として生じたことが明らかにされている。つまり、グローバル化の進展やポスト工業社会への移行という「経済的・社会的要因」ではなく、政治競争という「政治的要因」によって説明されている。しかし、ここで考察すべき論点は、1970年代にはスコットランドへの権限委譲のレファレンダムが成立しなかったのに対して、90年代以降に権限委譲や分権化が本格化し、また2010年には連立政権が成立したという「タイミング」の問題である。この逸脱の「タイミング」は、二大政党が70年代にはウェストミンスター・モデルを維持するだけの支持基盤を保持していたのに対して、90年代にはそれを失っていたことを示唆している。言い換えると、二大政党の支持基盤の流動化こそが少数派の支持獲得競争を激化させ、ウェストミンスター・モデルからの離脱をもたらしたといえる。ここで重要な点として、二大政党の支持基盤の流動化の背景には、地域主義の台頭

に加え、経済のグローバル化の進展による資本の発言力の高まりや労働者階級の弱体化と分断、および、ポスト工業社会化による脱物質主義的価値観の高まりなどがあると考えられる。つまり、政治競争という「政治的要因」のみではなく、経済・社会環境の変化が政治システムにどのような影響をもたらしたかという「経済・社会的要因が与える政治的要因への影響」を考察すること（例、ウェストミンスター・モデルの経済・社会・政治的基礎→諸条件の変化による支持基盤の流動化→支持獲得競争の激化）も必要といえよう。この分析視角は、政治システムの経済・社会・政治的基盤を射程に収めることにつながるため、多様性を示すだけでなくタイミングも異なるという、先進諸国における議会政治の変容を比較研究していく上で有益と考えられる。ただし、支持調達競争激化の背景にある経済・社会的要因の変化への言及が少ないからといって、英国議会政治分析としての本書の意義が失われるものではない。

以上のように、本書『ウェストミンスター・モデルの変容』は、英国議会政治の動態的性格、および、その背景にある政治的ダイナミズムを明らかにすることによって、英国政治分析としての知見だけでなく、日本政治への現実的知見や議会政治の比較分析の発展に向けた理論的知見をもたらした点で、現代政治学の重要な業績といえる。今後は、ウェストミンスター・モデルの変容に関して、政官関係、議会―執政府関係、中央―地方関係など本書で言及されなかった要素についても研究が進められること、および、本書で提示された知見をもとに、議会政治の変容の比較分析が進められることが期待される。

- 1) 評者の専門は比較福祉国家論を中心とした比較政治理論であり、その観点からの書評となることをここに断りしたい。
- 2) 例えば、ジェソップは、ケインズ主義的福祉国民国家からシェンペーター主義的ワークフェアポスト国民レジームへの移行と捉え、ボノーリらは、工業化時代の福祉国家からポスト工業化時代の福祉国家への移行と捉える。以下の文献を参照。Bob Jessop 2002: *The Future of the Capitalist State*, Polity Press. Klaus Armingeon and Giuliano Bonoli (eds.) 2006: *The Politics of Post-industrial Welfare States*, Routledge.
- 3) 例えば、ガバナンス論の代表的な研究として、以下のものを参照。R. A. W Rhodes 1997: *Understanding Governance*, Polity Press.
- 4) 例えば、以下の研究を参照。小野耕二『転換期の政治変容』日本評論社、2000年。
- 5) 例えば、選挙制度改革では、イタリア（1993年に小選挙区制から小選挙区比例代表連用制へと変更された後に、2005年に第一党へのボーナスを伴う比例代表制へと移行）やニュージーランド（1993年に小選挙区制から小選挙区比例代表併用制へと変更）が有名である。

- 6) 例えば、以下の研究を参照。建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史『比較政治制度論』有斐閣、2008年。
- 7) 小堀眞裕『サッチャリズムとブレア政治』晃洋書房、2005年。
- 8) 例えば、以下の研究が挙げられる。Lanny W. Martin and Georg Vanberg 2011: *Parliaments and Coalitions*, Oxford University Press. Martin Brunner 2012: *Parliaments and Legislative Activity*, Springer. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman 2004: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press.
- 9) 例えば、代表的な研究として、以下を参照。大山礼子『比較議会政治論』岩波書店、2003年。
- 10) レイブハルトは、執政府－政党次元として、政党システム、内閣の類型、執政府－議会関係、選挙制度、利益媒介システムを挙げ、連邦制次元として、権力分割（集権制－連邦制）、議会制度（一院制－二院制）、憲法構造、中央銀行の独立性を挙げる。Arend Lijphart 1999: *Patterns of Democracy*, Yale University Press. (粕谷裕子訳『民主主義対民主主義』勁草書房、2005年。)
- 11) 以下の研究を参照。R. A. W. Rhodes, John Wanna and Patrick Weller 2009: *Comparing Westminster*, Oxford University Press.
- 12) 二つの先行研究とは以下の通りである。Arend Lijphart 1999: *Patterns of Democracy*, Yale University Press. David Richards and Martin Smith 2002: *Governance and Public Policy in the United Kingdom*, Oxford University Press.