

# イギリスにおける国会議員リコール法の行方

小 松 浩\*

## 目 次

はじめに

- I. 国会議員リコール法登場の背景
  - II. 現行の制裁制度
  - III. 白書「国会議員のリコール法案草案」
  - IV. 庶民院政治及び憲法改革委員会「国会議員のリコール：第1次報告書」
  - V. 「国会議員のリコール：委員会第1次報告書に対する政府の応答」
  - VI. 庶民院政治及び憲法改革委員会に対する「文書証言」
  - VII. 国会議員リコール制度導入の是非をめぐって
- おわりに——日本への示唆

## はじめに

イギリスでは、2009年5月に発覚したいわゆる議員経費スキャンダルを「きっかけ」として、国会議員のリコール制度導入の是非が議論されるに至っている。2011年12月には、国会議員のリコールに関する白書、法案草案が提出され、2012年6月には、庶民院政治及び憲法改革委員会の報告書が、さらに、2012年10月、2013年7月には、委員会報告に対する「政府の応答」が提出された。しかし、その後は、導入に対する賛否両論もあり、2013年12月現在に至っても、具体的な動きがないことからすれば、国会議員リコール法成立の行方は定かではなく、むしろその成立は困難ともいえるのかもしれない。しかし、もし、国会議員のリコールという資本主義国憲法においては極めてレアな制度がイギリスで成立するとすれば、日本を

---

\* こまつ・ひろし 立命館大学法学部教授

はじめ、他の諸国に与えるインパクトも大きいといえる。他方、イギリスにおける国会議員リコール法の動向についての紹介、検討は日本においてほとんどなされていない。以下では、イギリスにおける国会議員リコール法をめぐる論議を紹介、検討し、現在の日本ではほとんど議論がなされなくなるに至っている国会議員のリコールをめぐる問題についての序論的検討を試みることにする。

## I. 国会議員リコール法登場の背景

イギリスにおいて、この間、国会議員のリコール法制導入をめぐる議論が巻き起こってきた直接の「きっかけ」は、2009年5月8日付デイリー・テレグラフ紙のスクープを皮切りにした一連の議員経費スキャンダル(MPs' Expenses Scandal)の発覚であるといえる。この不正請求の中には、キットカットのチョコレートバー3本の代金、飼い犬のエサ代、鴨小屋の設置代、ポルノ映画のレンタル代などがあり、不正請求者は労働、保守、自民の主要3党に及び、2009年6月中旬段階で、労働党88名、保守党71名、自民党10名、その他4名、合計173名にのぼっているという<sup>1)</sup>。さらに、この中には、ブラウン首相やストロー司法大臣・大法官の不正請求も含まれており、国民の政治不信は頂点に達したといえる。

政府は、議員経費スキャンダル後の政治過程における信頼回復に早急に取り組む必要があり、早速、2009年7月には2009年議会倫理規範法(Parliamentary Standards Act 2009)を制定するに至った<sup>2)</sup>。同法により、新たに議会調査コミッショナー(Commissioner for Parliamentary Investigations)、独立議会倫理規範局(Independent Parliamentary Standards Authority)が新設された。従来から存在する議会倫理規範コミッショナー(Parliamentary Commissioner for Standards)は、庶民院の内部組織であるが、新設された議会調査コミッショナー、独立議会倫理規範局は議会外の独立した組織であり、従来の「自己規制」から「他者規

制」へと規制の強化が図られた。金銭に関わる倫理問題の調査は、この新設された議会調査コミッショナーによって行われるが、調査結果は、庶民院の内部組織である倫理規範及び特権委員会（Committee on Standards and Privileges）に報告され、処分はあくまで同委員会が下すことになる。その意味では、議員の懲罰、処分は、あくまで議会の自律権に委ねられており、この点でなお不十分との指摘もなされた。なお、議会調査コミッショナーは、2010年憲法改革及び統治法（Constitutional Reform and Governance Act 2010）によって廃止され、独立議会倫理規範局によって任命される法令遵守職員（Compliance officer）が新たに設けられた<sup>3)</sup>。

さらなる政治不信の払拭、信頼回復の手段として提起されたのが国会議員のリコール制度の導入であった。2010年総選挙において、労働、保守、自民の主要3党は、いずれもマニフェストで、金銭的不正行為で有罪の場合あるいは「重大な非行」を行った場合にリコールできるとする制度の導入を掲げた<sup>4)</sup>。2010年5月の総選挙の結果成立した保守・自民の連立政権<sup>5)</sup>は、その「連立：政権綱領」（The Coalition: our programme for government）において、リコール制度の構築を掲げたのである。すなわち、議員が「重大な非行」（serious wrongdoing）を行い、有権者の10%の署名がある場合に補欠選挙（by-election）を行うとするリコール制度の導入を掲げた<sup>6)</sup>。

## II. 現行の制裁制度

ここでは、リコール制度の紹介、検討に先立ち、まずは、現行の制裁制度、庶民院の懲戒権、議員の制定法上の欠格事由についてみておくことにする。

### (1) 庶民院の懲戒権

庶民院は、議員に対し広範な懲戒権限を有しているが、懲戒権は慎重に

行使されてきたといえる。2005年から2010年の倫理規範及び特権委員会の勧告事例によると、4議員が登院停止処分、25議員が返金処分、5議員が議場での陳謝などであり、除名権はほとんど行使されず、20世紀においては、1922年8月のBottomley議員、1947年10月のAllighan議員、1954年12月のBaker議員の3例があるのみである<sup>7)</sup>。

## (2) 制定法上の欠格事由

まず、1870年議席剥奪法 (Forfeiture Act 1870) により、反逆罪で有罪となり拘禁中の場合、議席剥奪となる。また、1981年国民代表法の規定 (1条) により、12ヶ月以上の刑に処せられ拘禁中の場合も議席剥奪となる。したがって、12ヶ月未満の場合には議席の保持が可能となる。その他の制定法上の欠格事由としては、選挙運動における不正及び違法行為で有罪となった場合 (国民代表法173条)、破産、借金免除の場合、精神疾患を理由として保護のため6ヶ月以上拘禁された場合 (1983年精神健康法141条)、1975年庶民院欠格事由法に規定する公職に就く場合、がある<sup>8)</sup>。

## Ⅲ. 白書「国会議員のリコール法案草案」

保守・自民の連立政権は、2011年12月に白書「国会議員のリコール法案草案」(Recall of MPs Draft Bill) を提出した。以下では、まず、同白書及び法案草案について紹介することとする。

「序文」においては、議員経費スキャンダル後の、政治過程における信頼を回復する必要性、政治家の有権者に対する説明責任の強化の必要性が強調される。そして、現状では重大な非行を行ったとしても次の総選挙まで有権者に説明責任を果たさなくて済む現状があると指摘し、リコール制度導入の必要性が示唆される。さらに、リコールにはさまざまな形態があり、政府の提案はイギリス独特な憲法構造で機能するものであるが、これまでイギリスにリコールシステムは存在しておらず、政府は、何が最良な

リコールシステムであるかについての議論が始まることを期待しており、他の選択肢も喜んで検討する、提案はあくまで議論のたたき台であることが強調される<sup>9)</sup>。

リコール制度の具体的提案については、① 犯罪を行い、12ヶ月未満の拘禁刑 (custodial sentence) に処せられた場合（既にみたように12ヶ月以上の拘禁刑の場合には、1981年国民代表法の規定で無資格となる）、あるいは、② 議員をリコールすべしと庶民院が決議した場合（庶民院の統制権限の追加）に、リコール請願が開始され、庶民院議長は、選挙管理官にリコール請願の開始を通知する<sup>10)</sup>。リコール請願の期間は、8週間で、当該選挙区の10%の有権者の署名で、リコールが成立し、当該議員は自動的に失職し、補欠選挙が実施される。この補欠選挙には、リコールされた議員も立候補が可能である<sup>11)</sup>。

庶民院の決議は、単なる政治的理由ではなく、公職に期待される倫理規範に反する議員の行為があった場合、すなわち、リコール開始には「重大な非行」(serious wrongdoing) という事実認定が必要だと考えるとする<sup>12)</sup>。

「重大な非行」を制定法で定義すると、その範囲に限定が生じ、司法による解釈に道を開くこととなる。さらに、その定義は常にアップデートされるべきである<sup>13)</sup>。庶民院の統制権は、元来、議院の自律権であり、1689年権利章典によって司法審査が排除されてきたものであり、庶民院の統制権は、制定法によって制限されるべきではないとし、制定法による定義は望ましくないとする<sup>14)</sup>。

政府提案は以上のものであるが、他のリコール制度、例えば、議会に対し有権者がリコールの開始を請願し、議会の決議を経て正式のリコール請願を行う制度も考えられるとする<sup>15)</sup>。ただし、この場合、「重大な非行」を制定法で定義する必要性、あるいは、2つのリコール請願を行うことによって手続に時間がかかり、コストも増加する問題点があるとする<sup>16)</sup>。

#### IV. 庶民院政治及び憲法改革委員会 「国会議員のリコール：第1次報告書」

政府の「白書」、法案草案を受けて、庶民院政治及び憲法改革委員会 (Political and Constitutional Reform Committee) が2012年6月に第1次報告書「国会議員のリコール：第1次報告」<sup>17)</sup>を提出した。委員会報告の結論を先取りしていえば、「政府はリコール権限導入を諦めるべき」とするものである。以下では、こうした結論に至る委員会の論理をみてみることにする。

まず、庶民院は、広範な統制権を有しており、制裁として議員を除名することも可能であることが指摘される<sup>18)</sup>。もっとも、補欠選挙で再選されれば、排除することはできないと指摘する。さらに、かつては、様々な理由で除名されていたが、近年ではこの権限はほとんど使われておらず、20世紀においては3名のみであることが指摘される<sup>19)</sup>。

そして、「民主主義の監査」(Democratic Audit)の「証言」、すなわち、新たな制定法上のリコール権限を付与するよりも、庶民院の現行の権限、除名権などをうまく使う方がよい、リコールは、議会の評判を落とし、不可避免地に手続時間が増加するだけであるとする見解を紹介する<sup>20)</sup>。さらに、リコールに対する代替手段は、除名手続の活用、庶民院が既に有している統制権を単に現代化するだけで十分であるとする Judge 教授の見解も紹介し<sup>21)</sup>、委員会は、結論的に、リコール権限の導入を諦めるべきとする。

なお、委員会は、以上のように、リコール制導入に反対の立場であるが、政府のリコール制の提案について、いくつかの勧告を行っている<sup>22)</sup>。以下、主要な勧告を紹介しておく。

まず、政治上の犯罪および確信犯を定義する困難は認識できるが、犯罪を行った動機を問わない政府の決定はよくない。犯罪の政治的な本質ゆえ

に特定の事例においてはリコール請願を免除するか否かを庶民院が決定することを可能にすることも考えられる、とする（勧告1）。

次に、政府が「重大な非行」を定義したくない理由は理解できるが、法案草案、白書からは、「重大な非行」を議員行為規範違反及びそれに関連した規範に限定するのかがはっきりしないと指摘する（勧告4）。

非行を行為規範違反に限定するとリコールに値するすべての行為を包含しなくなる。しかしながら、議員が良くない行動をした、しかし、行為規範違反にはならないと思う有権者は、次期総選挙で自らの見解を表明する機会がある。リコールは選挙にとって変わるべきでない、とする（勧告5）。

リコール署名の場所は、政府提案においては1ヶ所であるが、2ヶ所から4ヶ所に変更すべきである（勧告7）。さらに、委員会が勧告する署名をやりやすくする提案、署名場所の増加などが受け入れられれば、署名の成立要件を少なくとも10%を20%に引き上げるべきである（勧告16）。

現行の庶民院の手続によっても、リコールと同様に素早く議員を辞めさせることができる（勧告17）。

リコール理由を限定しない完全なリコールが導入されると、長期的には国家的利益になるが、地域的に不人気である、あるいは、短期的には不人気な決定を議員がしなくなる可能性がある。議員が強力な利害と戦わなくなる、あるいは、論争のかつ一般的でない意見を言わなくなる可能性がある。それゆえ、委員会はリコール理由を限定しない完全なリコール制度の導入に反対である（勧告19）。

庶民院は、重大な非行を行った議員を除名する権限を既に有している。これを理論的可能性ではなく、現実の選択肢と考えるべきである（勧告20）。

## V. 「国会議員のリコール：委員会第1次報告書に対する政府の応答」

以上の政治及び憲法改革委員会の第1次報告書を受けて、政府は、2012年10月に、「国会議員のリコール：委員会第1次報告書に対する政府の応答」(Recall of MPs: Government Response to the Committee's First Report of Session 2012-13)<sup>23)</sup>を提出した。

まず、政府は、庶民院政治及び憲法改革委員会第1次報告書の結論および勧告を受けて、リコール政策を検討し、将来の方向性を確定するには「相応の時間」<sup>24)</sup>が必要であるとする。その後の展開をみれば、「立法化を諦めた」<sup>25)</sup>との評価もあながち誤りともいえないようにも思われる。以下、「政府の応答」をみてみることにする。

政治及び憲法改革委員会の「勧告1」に対しては、政府の意図は、政治的動機によるか、あるいは道徳的理由によるかの判断権を究極的には有権者に委ねるものであるが、委員会の勧告を受けてさらに検討したい、とする<sup>26)</sup>。

「勧告4」、「勧告5」に関しては、「重大な非行」は、議員行為規範違反に限定されないものである。しかし、委員会の勧告する行為規範違反に限定するメリットも理解できるので、さらに検討したい、とする<sup>27)</sup>。

「勧告7」の署名箇所の増加に関しては、選挙行政官連合(Association of Electoral Administrators)、選挙委員会、選挙管理官に諮問する、とする<sup>28)</sup>。

「勧告16」のリコール署名の成立要件を10%から20%に引き上げることに限っては、さらに検討する、とする<sup>29)</sup>。

「勧告19」のリコール理由を限定しない完全なりコール制度の導入に反対であるとの委員会勧告に対し、政府としては歓迎する、とする<sup>30)</sup>。

「勧告20」のリコール制度導入を諦めるべきとの委員会勧告に対しては、



政府としては、直ちに除名には値しないが重大な非行を行った議員に対し、庶民院がリコール請願を開始する権限を有すべきと考える、とする<sup>31)</sup>。そして、リコール制度は、全く新たなメカニズムであるので、可能な限りよりよいアプローチを見出すため、時間をかけることが重要である。利害関係者の意見を聞き、委員会の勧告をさらに検討したい、とする<sup>32)</sup>。

なお、その後、2013年7月には「政府の応答」（第2次）が出されたが、政府提案の根幹部分を変えるものではない。

## VI. 庶民院政治及び憲法改革委員会に対する「文書証言」

ここでは、リコール制度導入の是非についての代表的な見解を、庶民院政治及び憲法改革委員会に対し提出された「文書証言」を取り上げ、紹介することにする。

### (1) アンロック・デモクラシーの「文書証言」

まず、アンロック・デモクラシー（Unlock Democracy）が提出した「証言」を紹介する<sup>33)</sup>。アンロック・デモクラシーは、成文憲法典の制定を求める運動団体であった憲章88を吸収することによって結成されたイギリスにおける主要な運動団体で、公平で開かれた誠実な選挙、強力な議会、説明責任を果たす政府、成文憲法の制定を求めて運動を展開している草の根の運動団体である（1項）。アンロック・デモクラシーは、政府のリコール提案は、リコールを統制手段として位置付けるという誤った概念化をしており、同意できないとし、より徹底した完全なリコール制を求める「証言」を委員会に対して行っているため、ここで参照するに値すると考える。

まず、政府はリコールを議会統制権と認識しているが、このリコールの性格付けは混乱しており、間違った方向に導くことになるとする（4項）。

リコールは、準司法的制裁手続ではなく、直接民選の政治家の説明責任を確保する直接民主制のツールであり、有権者が説明責任を政治家に果たさせるための手段であるとする（6項）。したがって、有権者の多数が議員に対する信頼を失えば、いかなる理由によってもリコールできるのであり、たとえば、所属政党の変更、マニフェスト違反、選挙公約違反などもリコールの対象となるとする（7項）。さらに、近年、有権者には公約違反は重大な事柄だという認識が広まってきているとする（8項）。

しかしながら、他方で、リコールは、重大なことがらであり、軽々に扱ってはいけない（9項）。アンロック・デモクラシーとしても、安全弁の必要性も認識している。リコール過程における安全弁は、署名の数という「しきい値」(threshold)を規定することによって確保できる（10項）。政治的濫用を阻止する目的とリコールを不可能にしない、このバランスが重要である（10項）。政府提案は、有権者を議員から疎外し、政府の意図とは全く反対の効果をもたらす危険性がある（12項）。

アンロック・デモクラシーは、議会ではなく、有権者がリコール請願の開始を決定できるようにすべきと考える。さらに、いかなる理由でもリコールでき、10%の署名でリコール投票を行い、過半数の賛成でリコールが成立し、直ちに、補欠選挙が行われ、当該リコールされた議員の立候補は認めないとする制度にすべきと考えるとする（提案1）。

さらに、議会倫理規範コミッショナーが重大な行為規範違反を認定すれば自動的にリコール請願が開始されるようにすべきであるとも「提案」する（提案2）。

また、政府提案はリコールを国会議員に限定するものであるが、市長などの民選公務員にも拡大すべきであるとする（提案3）。

## (2) デモクラティック・オーディットの「文書証言」

次に、デモクラティック・オーディット (Democratic Audit) が庶民院政治及び憲法改革委員会に対し提出した「文書証言」を紹介することとす

る<sup>34)</sup>。デモクラティック・オーデイトは、独立の調査機関で、リバプール大学に設置されている。イギリス民主主義の質、有効性についての調査を主要な目的としている団体である。

まず、リコールは、全体として議員及び議会に対する有権者の信頼回復に役立つとは思えない。有権者と議員との乖離、疎外は根深いもので、リコールによって解決するものではないとする（1.1）。さらに、政府提案ではリコールは起こらないのではないかとする。リコールが起こらないことそれ自体は、議会代表制の観点から悪いことではないが、リコールが制度化されたにもかかわらず、リコールが行われなければ、有権者の信頼を掘り崩す恐れがあると指摘する（1.1）。

リコールの概念は多義的であるが、デモクラティック・オーデイトとしては、不正行為などを要求しないただ単にリコール請願の署名数のみでリコール選挙が開始される完全なリコール制に対しては懐疑的であるとする。議員は不人気な見解も表明する自由を有すべきであり、また、強力な利害と闘う自由を有すべきであり、たとえ補欠選挙で勝利するとしても、リコール請願はそれ自体議員及び議員集団に対するハラスメントとなりうるとする（1.2）。そして、有権者の要求に基づくリコール制度を政府が否定したことを評価するとする。リコールされるには証拠に基づく必要があるとする（1.3）。本質的な問題は、リコールに価する行為の範囲、どのような行為がリコールに値するかであるとする（1.4）。

10%の請願署名は、選挙区内の強力に組織された団体の存在を反映しているかもしれないが、また、補欠選挙で議席を獲得しようとする政党と連携している可能性もあり、政府提案には政治的リスクがあるとする（2.3）。リコールが適切でないと考える有権者は、リコール請願の結果としてコストがかかるリコール選挙でのみ、自らの意思を表明できるに過ぎないと指摘する（2.4）。そして、政府提案では、選挙区の多数派、一般的な勢力や感覚とは異なる高度に動員された少数派によってリコール請願が可能になるとする（2.5）。

デモクラティック・オーデイトは、リコール請願が庶民院内部の統制手段の代替措置にはならないのではないかと考える。議員除名がふさわしいことが明らかな場合に、リコール請願、リコール選挙を行うことは、手続を必然的に長引かせ、議会の評価を下げることになるとする(2.6)。

## Ⅶ. 国会議員リコール制度導入の是非をめぐって

以上みてきたように、国会議員リコール制導入の是非をめぐっては、賛否両論があり、その導入の行方は不透明であるといえる。しかしながら、政府原案のリコール制度に対する世論調査の結果は、これを「よいアイデア」とする回答が79%、「悪いアイデア」10%、「よくわからない」11%で、これは、議員経費スキャンダルによる政治不信の裏返しであるといえようが、リコール制導入に対しては、世論の圧倒的支持があるといえる<sup>35)</sup>。

ところで、国会議員のリコール制度は、中国、キューバなどの社会主義国では一般的であるとはいえ、西側資本主義諸国においてはレアな存在であるといえる。西側資本主義諸国においてリコール制度が導入されているのは、ベネズエラ、スイス、フィリピン、アルゼンチンなど、さらには、カリフォルニア州などアメリカの諸州のいくつかに過ぎないとされる<sup>36)</sup>。コモンウェルス諸国においては、カナダのブリティッシュ・コロンビア州が唯一の事例であるとされる。ブリティッシュ・コロンビア州においては、1995年リコール及びレファレンダム法が、40%の署名で州立法議会議員をリコールできると規定する<sup>37)</sup>。ブリティッシュ・コロンビア州では、1997年に最初のリコールが行われたが、それ以降、24のリコール請願がなされ、2件のみが成立したという<sup>38)</sup>。2003年から2010年の間には、リコール請願が1件もなく、2011年には、売上税問題をめぐり、過半数を9議席上回る議席を奪うという脅しをかけ、州政府に売上税導入を撤回させる目的で、反売上税運動がリコールを「悪用」した事例があったとされ

る<sup>39)</sup>。

既に見たように、イギリスにおける今次の政府提案は、公約違反を問うものではない。「重大な非行」により庶民院がリコールの開始を決議した場合、あるいは12ヶ月未満の拘禁刑の場合にリコール請願が開始されるに過ぎない。リコール理由を限定しない公約違反などを問う、より一般的なリコールの場合には、ブリティッシュ・コロンビア州で指摘されるような政治的「悪用」、あるいは党派的「乱用」の可能性は否定できないが、今次のイギリスの提案は、そのような政治的「悪用」、党派的「乱用」の可能性は、皆無とはいえないが、極めて低いといえよう。

なお、政党制を前提にした現代議会制民主主義においては、リコールは、議員個人の責任の追及にならざるを得ない面を有しているともいえる。政党まるごとの公約違反を個々の議員、1人1人のリコールで対応するというのは、あまりに非効率的だといわざるを得ない。そうだとすると、リコール制は候補者中心の政治スタイルに適合的であって、政党がマニフェストを掲げ、政党中心の政治スタイルであるウェストミンスター・モデルには、適合的でないともいえる<sup>40)</sup>。ウェストミンスター・モデルにおいて、政権選択、党首選択が重要で、個々の選挙区の議員が誰であるのかは大した問題ではないといえる。2010年総選挙後のわずか6ヶ月後において行われた調査においてでさえ、自分の選挙区の議員の名前を答えられた有権者は44%に過ぎなかったとされる<sup>41)</sup>。こうしたウェストミンスター・モデルのイギリスの現状において、議員個人の公約違反を問うことはミスマッチともいえ、「重大な非行」などの議員の個人的資質を問題とするリコール制度が適合的ともいえるのかもしれない。

しかしながら、日本の地方自治においても首長、議員のリコール制度が法制化されているように（地自法80、81条）、リコール制度は現代代表民主制と両立は可能ともいえ、リコール制度は「代表委任」論の拡張、それを補完するものと捉えることもできよう。イギリスにおいても、「代表民主制の付加的矯正装置」<sup>42)</sup>、「選挙法上の最も刺激的な発展」<sup>43)</sup>、「議会特権

から有権者の権限へのシフト」<sup>43)</sup>として、リコール制導入を支持する見解がある。これに対し、議員経費スキャンダルへの対応、政治不信の解消は、「庶民院の除名手続の強化で十分」、「リコールが唯一の方法ではない」<sup>44)</sup>との見解も存在する。さらには、有権者が庶民院の決議なしにリコール請願を開始できる、有権者主導のより本格的なりコール制度を導入すべきという立場からすれば、庶民院決議を前提とする政府提案はそもそも中途半端、不十分だともいえよう。ちなみに、世論調査によれば、公約違反の場合にリコールすべきか否かとの問いに、50%がリコールすべきと回答し、すべきでない34%、わからない15%と回答している<sup>45)</sup>。

いずれにしても、リコール制度導入の是非、さらに、いかなるリコール制度の導入が望ましいのかは、そもそも問題の所在はどこにあるのか、スタート地点は何なのか、あるいは、目指すべき目標、ゴールは何なのか、経費スキャンダルへの対応であるのか、それとも、より一般的に、議会制に対する信頼回復にあるのかに依拠しているといえよう<sup>46)</sup>。

## お わ り に——日本への示唆

イギリスにおける国会議員リコール制の導入は、以上のように、今後どのように展開するか、果たして導入されるのか否かは、定かではなく、むしろ、当面、立法化を諦めたといえるかもしれないが、イギリスにおける議論を参考に、日本における国会議員リコール制について若干の検討を試みることにする。

周知の通り、日本においては、「70年代主権論争」の過程で、プーブル主権論、命令的委任との関係でリコール制度は議論されてきた。杉原泰雄は、ロッキード事件を契機として出版された『国民代表の政治責任』の中で、「複数議員を選出する選挙制度の下では、どのようにして有権者の多数意思を訓令にまでまとめあげることという問題もある」、「かりに命令的委任の制度は認められない、あるいは現状のままでは実施困難である、と

いう意見に従う場合であっても、有権者が第15条1項にもとづいて国民代表の政治責任を追求することまで認められない、とすることはできない<sup>47)</sup>として、国会議員罷免制度、リコール制度の法律による具体化を主張した。そして、「地方自治法のもろもろの解職請求の制度も」、「解職の原因についてはなんらの限定もしていない」のであるから、国会議員の罷免制度においても、「政治責任であるから、責任の原因については、とくに限定をする必要はない。なんらかの意味で国民代表として不適格者であれば足りる<sup>48)</sup>」として、責任原因に制限のないリコール制度を導入すべきとした。

その後、杉原は、一方で、「これまでの『人民主権』型議会においては、議会による法律案の決定と『人民』によるその承認の制度か、さもなければ命令的委任の制度を前提とする議会制が、一般意思決定のモデルとされることが多かった。しかし、その他の方法であっても、『人民』に対する議会・議員の従属性を確保し、議会による一般意思の表示に『人民』決定の内実を確保しうるものであれば、右のいずれかに固執する必要はあるまい<sup>49)</sup>」とし、さらに、「共同政府綱領は、総選挙の際は有権者に提示されその承認をえることによって、『立法期契約』としての意味を与えられ、『人民主権』を実践する手段として、機能させられている<sup>50)</sup>」、「命令的委任が当然に古典的な形態のものでなければならない、ということはなく、近時のフランスの左翼連合による『立法期契約』の方法や、政党を媒介としての命令的委任の方法など、現代にふさわしい方法も検討されるべきであろう<sup>51)</sup>」とし、必ずしも命令的委任、リコール制度に拘らない姿勢もみせる。しかし、他方で、リコール制について、「その制度化も現代議会制の課題である<sup>52)</sup>」とし、精力的にリコール制度の導入を主張する。

また、只野雅人も、こうした杉原の主張を受けて、「リコールは、必ずしも『委任』の論理や『代表される権利』を前提にするわけではない。『半代表』のもとでの『罷免』＝リコールの主眼は、……委任＝代表の論理に即した文字通りの『法的』な『意思の拘束関係』の確保というより

も、『人民』と人民代表との間の『意思』の一致の公算を高めることにあ  
るように思われる」とし、「命令的委任と切り離して、リコールを制度化  
することは十分可能である」<sup>53)</sup>と主張する。

同様に、辻村みよ子も、一方で、「『人民主権』原理との適合性が承認さ  
れるとしても、命令的委任やレファレンダム等のすべての採用が要件とな  
るわけではない」<sup>54)</sup>としつつも、「『人民主権』ないし『市民』主体に注  
目する『市民主権』の前提に立って『半直接制』を実現する際の主権者の  
意思形成手段としては、選挙とレファレンダムのほかにも、議員に対する  
報告制度の義務づけや、リコール制度の法制化、あるいは議員自体を命令  
的委任によって拘束する方法などが考えられる」<sup>55)</sup>とする。

また、樋口陽一は、「43条の禁止的規範意味は、あらゆる形態の議員解  
職制度（リコール制）を禁止するまでの意味を含むものではない。リコー  
ル制は命令的委任を必ずしも前提としないし、命令的委任の禁止は、あ  
らゆる形態でのリコール制の否定までを意味するわけではない。選挙区を設  
ける制度を前提とした場合、『全国民を代表』すべきはずの議員の選挙区  
への従属度を一定の限度をこえて強化するようになるリコール制は、その  
限度で違憲となる」<sup>56)</sup>という。

しかし、こうしたリコール制肯定の主張は、現代日本の憲法学において  
はごく一部にとどまっているといわざるを得ない。これは、リコール制度  
が、そうはいても、人民主権論、プーブル主権論、命令的委任論と分か  
ち難く結びついているとの発想があること、「免責特権」（51条）の規定の  
存在などによるものといえよう。例えば、長谷部恭男は、51条が「命令委  
任を実施するための手段となりうる制度の禁止まで含意しているとすれ  
ば、やはりリコール制は本条の認めるところではないとの結論が導かれる  
であろう。個別の政策上の争点についてリコールが行われるならば、複数  
の政策を組み合わせた政策綱領を掲げることでより多くの有権者の合意を  
調達するという代表制の利点は失われることになる」<sup>57)</sup>とする。

さらにいえば、小選挙区制においては、選挙区の多数派の意思と代表者



間に不一致があった場合に罷免されるという、ある意味、リコール制度はイメージしやすいが、比例代表制や中選挙区制など1選挙区から複数の議員を選出する選挙区制においては、どのような場合に罷免に値するのか、リコール制のイメージはしにくく、下手をすれば、選挙区多数派の有権者による少数意見の代表の排除につながる恐れもある。昨今の日本における「自治体ポピュリズム」<sup>58)</sup>ともいいうる状況を念頭におけば、こうした懸念もあながち杞憂ともいえないかもしれない。

また、先にも触れたように、政党中心、政策中心の現代議会制民主主義において、リコール制という個人の責任追求との整合性も問われなければならない。政党中心、政策中心の現代議会制民主主義においても、リコール制によって議員個人の資質を問うことは可能であるとしても、リコール制によって、「『人民』と人民代表との間の『意思』の一致の公算を高めること」が果たして可能といえるか、どのようなメカニズムによってそれが可能か、さらにつめた検討が必要であろう。

リコール制については、以上のような課題はあるものの、「政治とカネ」にまつわる政治腐敗が絶えない現代日本において、まずは、「重大な不正」を理由とする有権者主導のリコール制を導入することは、大いに意味があるといえよう。「証拠」を必要とし、無罪推定の原則によりその法的責任を司法の場で追求することは往々にして困難であり、また、多数決原理からして国会における政治責任の追求にも限界がある。それゆえ、政治責任の追求をまさに有権者の手に委ねるリコール制の導入は大いに検討に値するといえる。「重大な不正」に限定したリコール制度においては、選挙区の多数派による少数派弾圧の濫用の恐れも少ないともいえよう。

民主党は、09年の政権交代における「構造改革」を止めてくれるとして民主党へ期待した国民を裏切り、とりわけ、菅政権以降、財界、アメリカの圧力を受け、「マニフェスト」違反を繰り返し、構造改革路線に逆戻りした<sup>59)</sup>。これにより、国民の政治不信、議会制に対する不信は頂点に達したといえる。さらに、再度の政権交代後の安倍自民政権下において

も、原発再稼働、消費税率アップ、TPP、秘密保護法、憲法 9 条「改正」など、民意と議会とのねじれがますます激しくなっている。こうした現代日本において、議会制民主主義への信頼を回復し、民意と議会意思との「一致の公算を高めること」は重要であり、より一般的なリコール制度導入の可否についても真剣に検討されるべき時に来ているといえるかもしれない。

鵜飼健史は、「代表する者と代表される者が完全に同じなら、代表の必要性はな」い。「代表する者と代表される者の構成的な距離がなければ代表は成立しないが、その距離こそが、代表される者が完全に代表されてしまうことを阻害している」。「代表は、(代表する者がされる者を)完全に代表できないことによって成立するような不完全で不正な関係」であるとし、「代表されるものを完全に満足させることが不可能な政治過程を、いかに少しでも満足させる方向性に導くかという終りのない課題」であるという<sup>60)</sup>。

『「デモクラティック・ステイツ」の『ステイツ・オブ・デモクラシー』<sup>61)</sup>が問題とされる現在、民意と議会意思との「一致の公算を高める」ため、まずもって、民意を正確に反映する選挙制度へと抜本的改革を実行するとともに<sup>62)</sup>、リコール制度導入につき真剣な検討を行うべき時であるといえよう。

1) P. Leyland, Freedom of information and the 2009 parliamentary expenses scandal, Public Law, October 2009, pp. 677.

なお、議員経費スキャンダルについては、さしあたり、齋藤憲司「英国における政治倫理——下院議員経費スキャンダルと制度の変容——」レファレンス710号(2010年)6頁以下、甲斐祥子「ニュー・レイバーと選挙制度改革——議員経費乱用問題の衝撃——」帝京法学26巻2号(2009年)11頁以下を参照されたい。

2) 議会倫理規範法については、C. Morris, Parliamentary Elections, Representation and the Law, 2012, pp. 143-144, 田中嘉彦「2009年議会議事行為基準法」ジュリスト1385号(2009年)、高信麻「【イギリス】2009年議会倫理基準法の制定」外国の立法241・242号(2009年)、齋藤・同上論文14頁以下を参照されたい。

3) 2010年憲法改革及び統治法については、さしあたり、河島太郎「【イギリス】2010年憲

法改革及び統治法の制定」外国の立法245-1号（2010年）を参照されたい。

- 4) The Labour Party Manifesto 2010, A future fair for all, p.9: 2 (<http://www.labour.org.uk/uploads/TheLabourPartyManifesto-2010.pdf>), Invitation to Join the Government of Britain, The Conservative Manifesto 2010, pp.65-66 ([http://media.conservatives.s3.amazonaws.com/manifesto/cpmanifesto2010\\_lowres.pdf](http://media.conservatives.s3.amazonaws.com/manifesto/cpmanifesto2010_lowres.pdf)), Liberal Democrat Manifesto 2010, p.89 ([http://network.libdems.org.uk/manifesto2010/libdem\\_manifesto\\_2010.pdf](http://network.libdems.org.uk/manifesto2010/libdem_manifesto_2010.pdf)).
- 5) 2010年5月の総選挙結果、保守・自民の連立政権の成立については既に検討を行っている。小松浩「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」立命館法学341号（2012年）を参照されたい。また、齋藤憲司「英国の2010年総選挙と連立政権の政治改革」レファレンス716号（2010年）、小堀真裕『ウェストミンスター・モデルの変容』（法律文化社、2012年）41頁以下も併せて参照されたい。
- 6) Cabinet Office, The Coalition: our programme for government,2010, p.27 ([http://www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg\\_187876.pdf](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_187876.pdf)).
- 7) Recall of MPs Draft Bill, 2011, p.13 ([https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/62227/Recall\\_of\\_MPs\\_Draft\\_Bill.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62227/Recall_of_MPs_Draft_Bill.pdf)).
- 8) Ibid., p.14.
- 9) Ibid., pp.5-6.
- 10) Ibid., p.17.
- 11) Ibid., p.24.
- 12) Ibid., p.17.
- 13) Ibid., p.17.
- 14) Ibid., p.21.
- 15) Ibid., p.22.
- 16) Ibid., p.23.
- 17) Political and Constitutional Reform Committee, Recall of MPs: First Report of Session 2012-13 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/373/373.pdf>).
- 18) Ibid., p.28.
- 19) Ibid., p.28.
- 20) Ibid., p.29.
- 21) Ibid., p.29.
- 22) Ibid., pp.30-32.
- 23) Recall of MPs: Government Response to the Committee's First Report of Session 2012-13, p.1 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/646/646.pdf>).
- 24) Ibid., p.1.
- 25) Daily Telegraph,23 Oct 2012.
- 26) Recall of MPs: Government Response to the Committee's First Report of Session

- 2012-13, p. 2.
- 27) Ibid., p. 4.
- 28) Ibid., p. 5.
- 29) Ibid., p. 7.
- 30) Ibid., p. 8.
- 31) Ibid., p. 9.
- 32) Ibid., p. 9.
- 33) Political and Constitutional Reform Committee, Recall of MPs: First Report of Session 2012-13, Ev52-5.
- 34) Ibid., Ev76-80.
- 35) YouGov polling results on recall, Political and Constitutional Reform Committee, Recall of MPs: First Report of Session, p. 34.
- 36) Morris, op. cit., pp. 145-6.
- 37) Ibid., p. 146.
- 38) D. Judge, Recall of MPs in the UK, Parliamentary Affairs (2012) p. 11.
- 39) Ibid., p. 11.
- 40) Ibid., p. 9.
- 41) Ibid., p. 14.
- 42) Morris, op., cit., p. 144
- 43) Ibid., 149.
- 44) Judge, op.cit., p. 2.
- 45) YouGov polling results on recall, Political and Constitutional Reform Committee, Recall of MPs: First Report of Session, p. 35.
- 46) Judge, op.cit., p. 17.
- 47) 杉原泰雄『国民代表の政治責任』(岩波書店, 1977年) 160頁。
- 48) 同上書164頁。
- 49) 杉原泰雄・只野雅人『憲法と議会制度』(法律文化社, 2007年) 31頁。
- 50) 杉原泰雄『憲法Ⅰ』(有斐閣, 1987年) 141頁。
- 51) 同上書200頁。
- 52) 杉原泰雄・只野雅人・前掲書84頁。
- 53) 同上書389頁。
- 54) 辻村みよ子『市民主権の可能性』(有信堂高文社, 2002年) 45頁。
- 55) 同上書265-266頁。
- 56) 樋口陽一『憲法(第3版)』(創文社, 2007年) 324-325頁。
- 57) 長谷部恭男『憲法(第5版)』(新世社, 2011年) 338頁。
- 58) 名古屋・河村, 大阪・橋下, 阿久根・竹原などの「自治体ポピュリズム」とも称される状況については, 榊原秀訓『自治体ポピュリズムを問う』(自治体研究社, 2012年), 浦田一郎・白藤博行『橋下ポピュリズムと民主主義』(自治体研究社, 2012年)を参照されたい。

イギリスにおける国会議員リコール法の行方（小松）

- 59) 民主党政権以降の現代日本の民主主義の状況については、渡辺治『安倍政権と日本政治の新段階』（旬報社、2013年）、同『安倍政権の改憲・構造改革新戦略』（旬報社、2013年）、小松浩「選挙制度民主化の課題」月刊全労連 196号（2013年）を参照されたい。
- 60) 鶴飼健史『人民主権について』（法政大学出版局、2013年）190-191, 200頁。
- 61) 吉田徹「ステイツ・オブ・デモクラシー」憲法理論研究会編『変動する社会と憲法』（敬文堂、2013年）4頁。
- 62) 選挙制度民主化の方向性についての、筆者の見解は、小松浩「選挙区制と政権交代」憲法問題22号（2011）を参照されたい。