

イギリスにおける内閣の連帯責任性の成立過程

| | |
|-------|---|
| メタデータ | 言語: jpn 出版者: 明治大学大学院 公開日: 2012-01-13 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 石川, 多加子 メールアドレス: 所属: |
| URL | http://hdl.handle.net/10291/11251 |

イギリスにおける内閣の連帯責任性の成立過程

石川 多加子

目次

- 一 はじめに
 - 二 政治的弾劾の意義
 - 三 大臣の個別的責任性の発達
 - 四 内閣の連帯責任性の始まり
 - 五 おわりに
- 一 附記

周知のように、日本国憲法は、議員内閣制 (Parliamentary Government) を採用している。かつて、その形態はイギリスの制度をモデルとしたものであるとされていたが、現在では争いのあるところである。⁽¹⁾

議員内閣制とは、立法院と行政府とがいちおう分立した上で、行政府が立法院——両院制の場合には主として下院である——に対して政治的な責任を負うということ、言葉を換えて言うならば、政府が議会（下

院)の信任を、その在職の要件とすることである。⁽²⁾

ひとりで議員内閣制と言っても、「君主制、共和制の別、議会と内閣の組織、地位の強弱、相互のコントロールの手段の配分に応じて、もろもろの型が生じ、特定の型が憲法で定められている場合でも、広い運用上の余地があり、政治過程の進行において制度の内容が大きく変遷することも稀ではない」のだが、議員内閣制の一般的な特徴としては、政府が議会に対して政治責任を負い、議会の信任が政府存立の要件であること、政府を構成する大臣が議会で議席を有すること、政府と議会との間に均衡が保たれるよう、多かれ少なかれ互いに他を抑制し、コントロールする手段が設けられていること、の三点が挙げられよう。⁽³⁾

ところで、今日では、日本ばかりではなくイギリスにおいても、右に述べたような議院内閣制の定義とは、實際上、かなり異なる現象が生じている。差異が生じた原因としては、行政権の肥大化と、それにもなう議会の役割の低下ということが、よく指摘されるところである。

そこで、本稿では、典型的な議院内閣制を採用していると言われるイギリスにおいて、内閣が議会に対し、連帯して責任を負うようになるまでは、どのような過程を経てきたのかという問題につき、歴史的な憲法考察を試みたいと思う。

内閣の連帯責任性の生成に関して考察する場合、次の三段階に分けて分析を行なうこととする。すなわち、第一に、大臣の責任を問う方法として、弾劾 (impeachment) という手段が行使された時期、第二に、大臣が、議会に対して、個別的に責任を負うようになった時期、第三に、議会に対し、内閣が初めて連帯責任を負った時期である。これら三つの時期における議会と内閣との関係を考察しながら、連帯責任性の成立へと発展する過程を明らかにしてみたい。

注

- (1) 作間忠雄「イギリスの議院内閣制」法学二〇巻一号六頁。
- (2) 宮沢俊義「議員内閣制のイギリス型とフランス型」比較法雑誌一巻一号一〇二頁。
- (3) 阿部昭哉「日本国憲法における議院内閣制」清宮四郎・佐藤功編集・憲法講座四一七〇—一七二頁。

二 政治的弾劾の意義

イギリスでは、一六八八年に生じた名誉改革 (Glorious Revolution) を契機に、議会主権 (Sovereignty of Parliament) が確立された。名誉革命からおよそ二〇〇年後にダイシー (Albert V. Dicey) は、「憲法序説」(Introduction to the Study of the Law of the Constitution)

の中で、議会主権の原則について説明している。すなわち、議会主権とは、「議会は、イギリス憲法の下で、あらゆる法を作り、あるいは廃止する権利を持ち、さらには、どんな人や組織であろうとも、イギリスの法によって、議会の立法をくつがえしたり、または排除したりする権利を有することは認められない、という以上のことは意味しないし、それ以下のことも意味しないのである」⁽¹⁾。

それでは、議会主権の原則を採用するイギリスにおいて、内閣は、議会に対し、どのように責任を負うようになっていったのであろうか。

イギリスにおける内閣の連帯責任性の歴史を理解するためには、議会が大臣の責任を問う方法として、弾劾という手段が行使されていた時期を、最初に考察する必要がある。ここで取り上げる弾劾は、議会が、言わば、「大臣に対する法的コントロール手段として、弾劾の手段を利用した」もので、政治的弾劾 (political impeachment) と言われる⁽²⁾。

ところで、弾劾の起源は、古くエドワード三世 (Edward III) の時代にさかのぼる。一三七六年に、下院 (House of Commons) は、初めて、後に弾劾の起源とみなされる手段を行なっている。下院は、善良議会 (Good Parliament) において、貴族のラティマー (William Latimer) およびネヴィル (John Nevil) とリオンス (Richard Lyons) から四人の平民を、上院 (House of Lords) に告発したのである。ラティマーらは、フランスのカレー港からウール繊維を運ぶにあたって、国王に法外な利子をとって金を貸し、かつ債権者から国王の負債を価値以下で譲り受けたので、軽罪 (misdemeanor) の廉で弾劾されたものであった⁽³⁾。

また、一三八六年に、サフォーク伯 (Michael de la Pole, Earl of Suffolk) の弾劾事件が起こっているが、同伯の弾劾によって、下院が国王の大臣を弾劾するという権利を新たに獲得したということが確認されたこととなる。⁽⁴⁾

しかしながら、サフォーク伯の弾劾以降は、長い間下院は、弾劾権を行使していない。弾劾権が長期間活用されなかったことの背景には、国王の側も、自己の敵に対して等しく弾劾という武器を行使しようということ——言いかえるならば、上院が国王を支持しさえするならば、弾劾という武器も、下院にとっては、あまり役に立たなくなるのである——があつて、この事実が認識されたために、弾劾の手続は、まもなく断念されたのである。⁽⁵⁾ 同時に、権利剝奪法 (Act of Attainder) がしばしば活用されたことも、弾劾権が行使されなかったことの理由である。弾劾にかわつて、権利剝奪法が用いられたということは、議会の勢力が弱まり、国王のコントロールを受けるようになってしまつていたということである。なぜならば、「弾劾は国王と衝突した場合、後者が前者を強要して、その大臣を制裁せしめることを目的とするけれども、人權喪失律は、国王の裁可を必要とするから畢竟国王と國會との一致したる徴證であるからである。事實上、拾七世紀に至る迄、この法律は國會が専制君主の手足となつて、權臣を處刑する場合、若くは國會の多數黨がその反對側の領袖を擠るゝ機關として利用せられたのである」⁽⁶⁾。

しかしながら、スチュアート朝の時代になると、議会の勢力が再び強まり、弾劾権の行使が復活した。一六二一年に召集されたジェームズ一世 (James I) の議會におつて、モンペン (Sir Giles Mompesson)

とミッチェル (Sir Francis Mitchell) が弾劾されたのである。モンペンとミッチェルは、詐欺、暴行、職權濫用の罪を問われ、上院は、兩者に對し有罪の宣告を与えた。⁽⁷⁾

そして、同じ年に起つたベーコン (Francis Bacon) の弾劾事件は、より重要である。なぜならば、ベーコンは、国王の大臣だつたからである。ベーコンは、形式上、収賄の廉で弾劾されたのだが、實際は、国王の政策に対する責任を肩代わりさせられたものであることは、明らかであつた。ベーコンは、罰金を課せられた上に、ロンドン塔に幽閉され、その後一切の公職につくことを禁じられることとなつた。⁽⁸⁾

さらに、一六二四年には、大蔵卿 (Lord Treasury) であるミドルセクス伯 (Lionel Cranfield, Earl of Middlesex) に対して、弾劾権が行使された。同伯が弾劾されたことによつて、ベーコン事件の際に復活した国王の大臣を弾劾するという下院の権利がより強固なものとなつた。⁽⁹⁾ 憲法上の権利として完全に確立されたものと言える。

チャールズ一世 (Charles I) の時代になると、一六二六年に生じたバッキングラム公 (George Villiers, Duke of Buckingham) の弾劾事件が重要な意味を持つ。同公の弾劾案が、下院の代表者によつて上院に提出された際に、ディッガース卿 (Sir Dudley Digges) とエリオット卿 (Sir John Eliot) の述べたことが、二つの憲法上の原則を生み出したのである。すなわち、前者は「英國の法律は国王が悪しき若くは不法なる事を命令する能はざることを教へて居る。何んな惡しい事件が續發しても、其等の企擧を執行したものが、責任を負はねばならない」と主張した。このディッガースの主張は、「国王はいかなる惡もなし得ず」

(the King can do no wrong) という原則を言い表わしたものである。そして、後者は、「諸卿よ、余は信じ能はされども、假りに陛下が欣んで同意せられ、若くは命令せられたとしても、それが爲、決して公爵 (バックingham) に對して満足することも出来なければ、又何等その罪の軽減を爲すことも出来ない。何となれば御前に拜跪してそれ(カディズ遠征等のこと)に反對し、而して陛下をして續いて起る可き惡しき結果即ち諸々の危険を知らしむるやう斡旋することが、その地位に對する義務であつたからである」と述べた。⁽¹⁰⁾ エリオットの主張は、先のディッカーズの主張を一步進めて、後の大臣責任 (Ministerial Responsibility) の原則を表現したものであつた。つまり、国王とは、いかなる惡もなし得ない存在であるから、その国王にかわつて大臣が、国政についての責任を負わなければならないということが、バックingham公事件において、明確に主張されたのである。

王政復古 (Restoration) 後は、ダイビイ伯 (Thomas Osborne, Earl of Danby) の弾劾事件が、大きな意義を持つ。同伯の弾劾をめぐつて、二つの憲法上の論点が提起されたのである。その一つは、国王の恩赦は弾劾に及ぶかどうかという点である。下院は、この点に関して、国王の恩赦は、弾劾に及んではならない、と結論を下している。なお、この点につき、一七二五年の王位継承法 (Act of Settlement) は、「イングランドの國璽をもつてする特徴は、庶民院議員による弾劾に對する抗弁とはならない」と⁽¹¹⁾ 規定している。もう一つの論点は、ひとたび開始された弾劾でも、議会の解散や停会によつて、その手続は中止されるかどうかという点である。上院は、この点について、議会の解

散や停会という事態が生じた場合には、ひとたび提起された弾劾は、そのまま次の会期に継続される旨の決定を下したのであつた。⁽¹²⁾ ハラム (H. Harlan) は、ダンビイ伯の弾劾事件に關し、「國務大臣たる者は責を君主の命令に歸して王座の後ろに隠るゝを得ず、國務大臣は國王の名に於て行ひたる凡ての政策の合法奈何に對して責任あるが如く、其の正義、正直、實利に對しても亦責を負はざる可らず。然も此の如くして、行政府は政策に關する凡ての大事件に於ては、上下兩院の監督と實際上の制御とに、當然服従す可し」と評している。⁽¹³⁾

名譽革命によつて議會主權の原則が確立された後も、議會が大臣の責任を問うために用いた政治的手段としての弾劾權は、重要な役割を果たした。一六九八年に、下院は、いわゆるジャントウ (Junto) 内閣に對して、弾劾權を行使した。一六九五年の選挙で多数を占めたホイッグ党 (Whig Party) が、ジャントウを中心として、ホイッグ党の支配体制を固めていたのだが、一六九八年の選挙では、ホイッグ党にかわり、トリーイ党 (Tory Party) が多数を獲得する結果になつたのである。そこで、トリーイ党が多数を占めた下院は、オーファード (Edward Russel, Earl of Orford) / モンタギウ (Charles Montagu, Earl of Halifax) / ポートランド (William Bentinck, Earl of Portland) / サマーズ (John Somers) と⁽¹⁴⁾ いうジャントウ内閣に對して、弾劾の手続を講じたのである。四人の弾劾がなされたことの背景には、政党という組織体が、この時期までに、かなり発達してきていたという事実があつた。そもそも、名譽革命がなすとげられたのは、ホイッグとトリーイ兩党の功績によるところが大であつた。それに、當時はすでに、政党

内閣を好まなかつた国王の意に反して、「政党内閣の嚆矢」⁽¹⁵⁾と呼ばれる内閣も誕生していた。この時のオーファードらの弾劾は、もちろん、ジャントウを重用していたウィリアム三世 (William III) に対する議会の攻撃であつたことには違ひはない。しかし、他方では、ホイッグ党とトーリー党の対立が明らかになつてきたために、一方の政党が他方の政党を攻撃する一つの手段として、弾劾権が行使されたということも見逃されてはならない。つまり、この時代になると、両党が、それぞれに党の方針や政策というものを明確に打ち出すようになってきたため、弾劾という手段を用いて他党を攻撃するということは、他党の方針や政策を批判することを意味した。

ウィリアム三世の死後王位についたアン女王 (Anne) の時代においても、議会が大臣の責任を問う方法としては、いまだ弾劾に頼っていた。しかし、弾劾という手段は、この時期にすたれていった。⁽¹⁶⁾ 弾劾権が行使されなくなったことは、議会と大臣の結びつきが緊密になつてきたことを示している。すなわち、大臣は、議会の指導者たちから選ばれなければならないと考えられるようになったためである。このように考えられる以前には、多くの議員は、大臣を、国王の都合の良いように行使する者——言わば国王の手先——として見ており、議員が大臣に対し、敵意を抱くこともしばしばであつた。ところが、大臣が議会の指導者から選ばれることが一般化してからは、大臣を通して国王を攻撃するといふよりもむしろ、その大臣が所属する政党を攻撃する目的のために、弾劾権が用いられることとなつたのである。「政治的弾劾がなくなり、正当な弾劾も、大臣の責任を追求する方法としては利用されなくなつてゆ

くことは、内閣と議会との関係で大臣責任制度が次第に確立されてゆく過程を示すと考へてよいであらう」⁽¹⁷⁾。しかしながら、議会と大臣との関係が、アンの時代に、緊密になつたとはいつても、大臣は議会の指導者から選ばれるべきであるという考へ方が、はっきり意識されていたわけではなかつた。そのことは、大臣は全て議会の多数党の中から選ばれていたわけではなく、少数党の中から選ばれて大臣の地位を占める者も存在したという事実からもうかがい知ることができる。

弾劾権を、純粹に政治的な手段として行使した最後の事例は、一七一五年に起こつてゐる。アン女王の死後は、ジョージ一世 (George I) が即位し、この時期には、トーリー党の勢力が最も弱まつていた。ホイッグ党は、この機会を利用して、トーリー党の三人の大臣——オックスフォード (Robert Harley, Earl of Oxford)、ボリングブルック (St. John, Viscount Bolingbroke)、オーモンド (James Butler, Duke of Ormond) ——に対し、弾劾権を行使したのである。三人は、ユトレヒト和約 (Peace of Utrecht) を結んだという罪で弾劾されたのであつた。⁽¹⁸⁾ 三人が弾劾されたために、トーリー党は、容易に党の勢力を回復できないほどの窮地にまで追いこまれた。ホイッグ党が利用した弾劾権の行使によるトーリー党への攻撃は、攻を奏したのであつた。

オックスフォードらの弾劾事件以降は、政治的手段として弾劾権が利用された事例は生じていない。議会が大臣の責任を問う方法として、弾劾権を利用しなくなつたということは弾劾権にとってかわる新しい方法が生み出されたことを意味する。すなわち、大臣は、議会の信任を得ら

れなくなった場合は、辞任するというものである。

以上、議会在、大臣の責任を追求する方法として、弾劾権を利用したという事実について考察してきた。弾劾権は、初め、国王に対する議会の武器として、大きな意味を持っていた。議会在が、反乱という暴力的な手段に訴えなくても、国王の政策に対して攻撃することを可能にしたという直接的な価値を、弾劾は有していたと言える。「下院は下院の自由が主にこの弾劾権に存すると信じていた」のであった。⁽¹⁵⁾

しかし、名誉革命を経て、議会主権の原則が確立され、同時に政党の組織が発達していくと、弾劾権の意義も変化をとげることになった。それまでのように、議会在が国王に対して攻撃する手段としての意味を持つ一方で、政党が他の政党の政策や方針を攻撃する手段としての意味も有するようになっていったのである。

それでもなお、アン女王の時代までは、議会による大臣の責任追求の方法としての弾劾権の行使は、大きな意味を持っていた。このことは、もちろん、弾劾権の行使にかわる大臣の責任追求の方法が確立されていなかっただことを意味した。大臣責任を問う新しい方法が生まれなかった理由に、国王の地位がなお流動的であったことがあげられよう。主権は議会在の手中に移ったとはいっても、ウィリアム三世とアン女王の時代には、国王は、なお実質的に行政の長としての地位を占めていたのである。

注

(一) Albert V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the*

Constitution, 10th ed. 1959. pp.39-46.

(2) 野上修市『アメリカの連邦裁判官の弾劾』法律論叢四五巻五・六号五三頁。

(3) Thomas Pitt Taswell-Langmead, *English Constitutional History*, 1912, revised ed. by Theodore F. Pluncknett, P.184-185.

(4) *Ibid.*, P.190-191.

(5) Kenneth Mackenzie, *The English Parliament*, 1950, P.79.

(6) 占部百太郎『英國憲政史』三二七頁。

(7) Taswell-Langmead, op. cit., p.397.

(8) Mackenzie, op. cit., p.79.

(9) Taswell-Langmead, op. cit., p.398.

(10) 占部『前掲書』四七六頁。

(11) 高木八尺Ⅱ末延三次Ⅱ宮沢俊義編『人権宣言集』九五頁。

(12) F. W. Maithland, *The Constitutional History of England*, 1938, P.215-216.

(13) 占部『前掲書』五六二-五六三頁。

(14) Taswell-Langmead, op. cit., P.600; Sir David Lindsay Keir, *The Constitutional History of Modern Britain since 1485* 8th ed., 1966, p.290.

(15) 水木惣太郎『議會制度論』一一六頁。

(16) Keir, op. cit., P.290.

(17) 清水睦『揺籃期におけるイギリス内閣制度研究の一試論(一)』法学新報六三卷三号一〇〇頁。

(18) Mackenzie, op. cit., P.79; Taswell-Langmead op. cit., P.601.

(19) 清水『前掲書』一〇〇頁。

三 大臣の個別的責任性の発達

前章で考察したように、アン女王の時代までは、議会在が大臣の責任を追求する方法としては、弾劾権の行使に頼っていた。他方では、アン女王も、ウィリアム三世と同様に、政党内閣を好んでいなかったのにもか

かわらず、政党内閣は、成立していたのである。⁽¹⁾しかし、女王は、いぜんとして閣議を主宰していたのであった。このように、「国王が行政上の実質的首長であったことが内閣内部の統一を妨げていた」と言える。⁽²⁾また、「君主が閣議に参加する限り、或る種の政治責任が必然的に彼に付着することになるから、「君主の無責任制は、大臣の完全責任制の前提条件」を構成するのである。⁽³⁾そして、国王が、政府の政策について責任を負わないこととなれば、国王にかわって、大臣と内閣が、その責任を負わなければならない。そうなると、当然に、内閣を統率する役割を果たす人物の存在が必要である。これが、「第一大臣」(First or Prime minister)の始まりであった。

最初の総理大臣と呼ばれたウォルポール(Sir Robert Walpole, Earl of Oxford)の登場によって、⁽⁴⁾議会と内閣の関係は、新しい局面を迎えたのである。すなわち、ウォルポールは、下院の信任を失った場合には、大臣の職を辞任すべきであるという先例を作ったのであった。ウォルポールが大蔵総裁(First Lord of Treasury)の職を辞したこと⁽⁵⁾で、責任内閣制の土台が築かれることとなったわけだが、それには、次の二つの原則——国王の閣議不出席と下院の支持に基づいた内閣制度の確立である——が、ウォルポールの時代に確立されたことと深く関わっている。

まず初めに、国王の閣議不出席である。すでに述べたように、国王は閣議に参加しないことが、責任内閣制が確立されるための前提であった。この原則は、ジョージ一世(George I)とジョージ二世(George II)の時代を通じて、慣例として定着した。つまり、アン

女王の死後、一七一四年に即位したジョージ一世は、ハノーヴァー家の出身で、ドイツ人であった。国王は、英語を解さず、また、老齢のせいもあって、イギリスの政治をあまり理解しようとはしなかったのである。⁽⁵⁾それでも、国王は、即位後しばらくは、自らが主宰して閣議を開いていた。しかし、やがてジョージ一世が閣議に出席することはまれになり、一七一七年末には、ついに、国王の出席がなくても、閣議が開かれるようになったのである。⁽⁶⁾ジョージ一世の死後、一七二七年に王位についたジョージ二世は、先王に比較すると、政治に対する興味を有していた。しかし、国王は、ハノーヴァー領に大きな関心を寄せ、しばしばハノーヴァーを訪れていた。そのため、わずかな例外を除けば、国王が閣議に出席することはなかった。⁽⁷⁾このように、ジョージ一世とジョージ二世が閣議に出席しなかったという偶然が作用し、国王の閣議不出席の原則が確立した。国王が閣議に出席しないようになると、国王は、国政の協議および決定に対して、主導権を失い、支配することも不可能となった。⁽⁸⁾内閣は、本来の統率者であった国王を失い、自分たちの中から、国王にかわる人物、すなわち総理大臣を見い出すことになったのである。それまで、国王の任務であった政策の調整は、総理大臣の手に移っていった。⁽⁹⁾ウォルポールは、大蔵総裁と大蔵大臣(Chancellor of the Exchequer)を兼職し、一七二一年から一七四二年にかけて閣議を主宰し、政権を掌握した。⁽¹⁰⁾

第二は、下院の支持に基づいた内閣制度の確立である。初め、下院が内閣に対して抱いていた不信任は、大臣が議会の指導者の中から選ばれるようになったことで、かなり緩和されてきていた。そして、内閣を維

持するためには、下院の支持が不可欠であるという明瞭な自覚を有していたのが、ウォルポールであった。ウォルポールが、約二〇年という長い間、政権を保持することができたのは、次の三つの要因に基づいていたのである。第一は、国王の信任であつて、第二は、ウォルポールが、国家権力の眞の源泉は下院の中に見い出されるという認識を有していたことであり、第三は、ウォルポールが、下院において多数派を形成し、かつ、それを維持する力量を備えていたということである。⁽¹¹⁾ウォルポールは、下院の支持を得るために、あらゆる手段を用いた。その一つが、広く国民の支持を得ることである。当時は、名誉革命以来続いていた「政争の時代」(または党派抗争 *Rage of Party*) がようやく終わりを告げ、政治的には比較的安定した時期を迎えていた。このウォルポールの時代を、「ロビンクラシー」(*Robinocracy*) または、「ウォルポールの平和」(*Pax Walpoliana*) と呼んでいる。ウォルポールは、イギリスの商業、貿易、財政等の政策に対して辣腕をふるい、これらは、目ざましい発展をとげた。ウォルポールは、これらの発展のために、ホイッグ党とトーリー党双方の支持基盤の利益が両立するように政策を進め、利益の両立に成功したのである。つまり、ウォルポールは、ホイッグ党本来の激しい党派精神に基づいた武力による積極的な海外発展政策を放棄し、そのかわりに、トーリー党の方針である対外平和政策を採用して、トーリー党の支持基盤である地主階級の戦費負担を軽減した。さらに、地方行政は、地主階級に属していた治安判事 (*Justice of the Peace*) に委ねて、干渉しなかった。トーリー党の支持層に歓迎される政策を実施する一方では、ホイッグ党の支持層を構成するブル

ジョアジーが望む経済政策を押し進めていたのである。このように、当時のイギリス国民の中で多大な部分を占めていた地主階級とブルジョアジーの利益を両立せしめることで、ウォルポールは、国民の広い支持を得ることに成功し、それはそのまま、下院における支持の獲得を意味することとなった。また、ウォルポールは、下院において多数派を確保する手段として、選挙対策に力を注いでいたこともあげられる。選挙対策という口実の下で、空前の買収を行なっていたことも事実であつた。⁽¹²⁾その結果、一七二二年の選挙で、ホイッグ党は圧勝した。⁽¹³⁾また、ウォルポールは、官職任命権 (*Patronage*) を用い、必要に応じて議員を政府側に引き入れていた。そもそも、ウォルポールが大蔵総裁という地位を選んだのは、この地位が行政上重要な地位であるという理由からばかりではなく、最も多く官職任命権を行使できるからであつたとも言われる。ウォルポールは、「金を好む人には金を贈り、地位の好きな人には地位を與へた」⁽¹⁴⁾。ウォルポールが、後に、腐敗政治家の典型のように言われるのは、そのためである。しかしながら、官職任命権による議員の買収という事実については、批判的な見方ばかりではなく、好意的な見方が存在していることを指摘しておきたい。つまり、ウォルポールの時代以前には、下院と政府の間に常に摩擦が生じていたのだが、ウォルポールが用いた官職任命権の効果として、ウォルポールの支持者たちの間に、ある種の忠誠と団結とを維持することが可能になつたという見方である。⁽¹⁵⁾

いずれにせよ、ウォルポールは、下院の支持に基いた内閣を築き上げること成功した。ウォルポールが掌握していた権力は、しっかりと下

院の支持に支えられたものだったのである。議会による支持の背後には、政党の強い組織力があつたということは、見過ごすことができない。ウォルポールは、自分の権力が政党の力に依存するもので、内閣の存在は、間接的に、政党の組織力に支えられているという事実を、明確に自覚していたのである。⁽¹⁶⁾

以上のように、国王の閣議不出席の原則が定着し、下院の支持に基づいた内閣制度が確立した。これらの原則が前提条件となり、ウォルポールの辞任によって、責任内閣制が確立されることとなる。

ウォルポールは、一七四二年二月に、オーファード伯の爵位を受け、大蔵総裁の地位を辞任した。⁽¹⁷⁾従来、ウォルポールは、平和政策を推進してきたことは、先に触れたが、一七三九年に、その平和政策に対し、議会内外で激しい反対が巻き起こった。ウォルポールは、この事態に直面して、国王に二度辞表を提出したが、国王には二度とも拒否された。同年一〇月にはついに、ウォルポールが譲歩するという形で、スペインに宣戦が布告されたのである。ところが、その後、戦局は思わしくなく、ウォルポールは、そのため、国民の信望を失う破目になった。⁽¹⁸⁾それでもしばらくの間は、ウォルポールは、下院において多数の支持を維持し続け、国王の信頼も厚かった。ウォルポールは、増加を続ける反対派（トリー党とホイッグ党の不満派とが結束して、ウォルポールに対抗したのである）に直面しながらも、およそ三年の間、政権を掌握し続けただのである。しかし、一七四一年の選挙の結果、ウォルポールは、かろうじて勝利をおさめたが、反対派との議席差は、わずか一八議席にまでちぢまってしまった。選挙結果の異議申立てについて裁定を下す委員会

の委員長を選出した際には、二四二対二三八で、ウォルポール派は初めて敗北したのである。これを契機にして、下院では、パルトニ(Pulney)を中心とする反対派によって、ウォルポールの不正調査を要求する動議が、次々に提出された。⁽¹⁹⁾弾劾という古い武器を蘇らせようとする試みがなされたのである。⁽²⁰⁾しかし、ウォルポールは、国家に対する何らの犯罪も犯したわけではないことは、実に明白であった。議会によって追求されなければならないことは、ウォルポール個人の不正や、政治上の態度という問題ではなく、内閣の政策そのものであったのである。結局、ウォルポールに対して弾劾権を行使しようとした試みは、失敗に終わった。反対派は、一〇年間にわたるウォルポールの行為を調査するという下院の決定一ほんのわずかな差で、この動議を可決したに過ぎなかった一だけで、満足せざるを得なかったのである。この調査のために設けられた委員会は、ウォルポールの不正に関する証拠の提出を強制する権限を欠いていた。そのために調査委員会は、ウォルポールに対して、いささか不利な報告を行なっただけで、ウォルポールの不正追求を中断しなければならなかった。そして、弾劾にかわり、新たに大臣の責任を追求する方法が、確立されることになった。

下院の信任を失ったと感じたウォルポールは、自ら辞職したのである。ウォルポールは、「『國王の信任未だ減じなかつたにも拘らず、彼に對して庶民院の信任がなくなつたといふ公明な理由によつて桂冠する模範を示した。』⁽²¹⁾之によつて下院の多數^{マジョリティ}は内閣に對して絶對的な權力を有してゐるといふ事實を示したのであつた⁽²²⁾」。この時のウォルポールの辞職は、責任内閣制の發達にとつて重要な意義を有する。ジェニング

ス (Sir Ivor Jennings) は、後に、大臣責任について、「責任政治とは、立法院のうちの代議院、すなわち衆議院に責任を負う人々によって政治が行われることである。責任は、行政の監督権を、衆議院に議席を占める政治家か、さもなければ政治上の部下を衆議院に代表として出している政治家の手中に置くことによって確保される」と説明した。⁽²³⁾ この時のウォルポールの辞任が、下院において敗北した場合、総理大臣は辞職すべきである、という原則を確立することとなったのであった。

ウォルポールが、下院の支持を失うとすぐに、職を辞したという事実は、ウォルポールがいかに下院の存在を重視していたかということをも、よく表わしている。ウォルポールは、下院の支持の獲得を重く見た上で、政権を担当していた。ウォルポールは、総理大臣の「任務を下院のリーダーシップをとり、その基礎の上に内閣を組織するといふ方法を以て達成した。彼は下院の多数黨たるホイッグ黨の支持を確保し、この多数黨と政府をつなぐ歯車として政黨内閣をつくったのである。……かくてウォルポールの時代に近代的な内閣制度は略々完成されたが、それは獨立の制度としてではなく、究極の主権を把持する議會が優位を占める制度の一機關として發達したのである。そして内閣の行政權と議會の主権をつなぐものが組織された議會政黨であり、政治上の基本的原則について共通の見解を有する指導的政治家が國政の運営について共同の歩調をとり、之によって議會の多數を把握し、國民は政治上の問題について之に指導されるといふ政黨政治の必要が理解された。行政府としての内閣、究極の主権者としての下院、及び政黨による支配といふ憲政の三要素は、事實上この時代に、議會制度といふ一政治制度の缺くべからざる

相關的な要素として生長したのである」。⁽²⁴⁾

以上のように、下院の支持を確保し得ない場合、大臣は辞職すべきであるという大臣責任の原則が確立した。もともと、ウォルポールの辞職は、「彼の自由意思に基づくもの」で、「下院から明確な不信任決議をうけたものではなかった」。⁽²⁵⁾ しかし、下院が力を結集して、大臣に辞職を強いることが可能になったために、以前のように弾劾權の行使という手段によって、下院の意思にそぐわない大臣を罷免する必要はなくなったのである。「こうして弾劾・流血等の過激な処置によって政權の交替をはかる時代は過ぎ去り、議會の多數の意志によって内閣の交送が行われる情勢となった」。⁽²⁶⁾

ウォルポールが総理大臣の地位を確立せしめたことによって、責任内閣制の諸原則も、ほぼ構築をみた。國王の無答責、総理大臣による内閣の統率、下院の支持に基いた内閣の存続といった原則は、ウォルポールの時代に成立したのである。「始めてイギリス人民の要求と相一致したとの所見をもって政治を行ったのはウォルポールであった。始めて庶民院において國務を行ったのはウォルポールであった。その國務を行うに當って、始めて国会に議席を有する國王輔弼の大臣をして、彼の政策を賛助せしむ可きことを主張したのはウォルポールであった。庶民院が國家に優勢なる權力を占め、しかして能力においても、勢力においても、特に又權力においても、貴族院を凌駕するに至ったのもウォルポールの時代であった」⁽²⁸⁾とされるのは、正当である。そして、ウォルポールは、「事實上の首相としての偉大なる力及び業績と、その地位を去るべき時期に關する明確な觀念をもってゐたといふ双方の事實によって近代的内

閣制度の確立に大きな足跡を残したのである⁽²⁶⁾。

しかしながら、ウォルポールの時代において、「内閣の連帯責任」(collective ministerial responsibility)の原則は、十分に確立をみなかった。このことは、ウォルポールが辞任した際に、ウォルポール以外のほとんどの大臣達は、そのまま地位に留まっていたという事実から推察できる。ウォルポールの辞職後も、何人かの大任が更送されただけで、総辞職は行なわれなかったのである。ウォルポールは、在職中に、大臣達が一致した考えを有し、かつ、行動するよう、閣内の統一に心を払っていた⁽²⁷⁾。しかし、総理大臣と共に、同僚の大臣達も辞職しなければならぬとする考え方は、この時期にはまだ存在していなかったのである。ウォルポールが意図した内閣の一体性は、まだ充分に発達してはいなかった。内閣の連帯責任の原則が成立するまでには、なお時間を必要としたのである。

注

- (1) Taswell—Langmead, op. cit., p. 697.
- (2) 清水『前掲書』一〇六頁。
- (3) 近藤申一『一七世紀イギリスにおける議院内閣制への胎動(1)』青山法学論集一三巻三号一三四頁。
- (4) ウォルポールが総理大臣の地位を占める前にも、第一大臣と称せられたり、大きな力を持って内閣の中で指導者の地位を占めた大臣は、何人か存在していた (Brume F. Carter, 1956, pp. 18-21)。
- (5) Sir William R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, 4th ed., 1935, p. 108.
- (6) John P. Mackintosh, *The British Cabinet*, 2nd ed., 1968, p. 50.
- (7) Carter, op. cit., pp. 21-22.

- (8) Anson, op. cit., p. 108.
- (9) Mackenzie, op. cit., p. 83.
- (10) 中村英勝『イギリス内閣制度の起源と発展』西洋史学一五二頁、J. H. Plumb, *Sir Robert Walpole*, vol. II, p. 1.
- (11) Anson, op. cit., p. 126.
- (12) 一七一四年から一七六〇年頃まで、およそ五〇年という長い期間、ホイッグ党の支配体制が続いた。これを「ホイッグの優位」(Whig Supremacy)と呼ぶ (Basil Williams, *The Whig Supremacy 1714-1760*, 2nd ed., 1962)。
- (13) 浜林正夫『イギリス名譽革命史下巻』四〇九—四二二頁、Carter, op. cit., p. 24.
- (14) 占部『前掲書』六三三頁。
- (15) Mackenzie, op. cit., pp. 85-86. なお、ウォルポールを腐敗政治家の典型としてとらえることへの反論もなされている (占部『前掲書』六二九—六三四頁)。
- (16) Carter, op. cit., p. 23.
- (17) 浜林『前掲書』四三三頁。
- (18) 浜林『前掲書』四二八—四三三頁。
- (19) 浜林『前掲書』四三三頁。
- (20) Mackenzie, op. cit., pp. 8687, Keir, op. cit., pp. 316-317.
- (21) Mackenzie, op. cit., p. 87.
- (22) 中村『前掲書』五四頁。
- (23) I. ジュニングス著 榎原猛二千葉勇夫訳『新訂イギリス憲法論』一五三頁。
- (24) 中村『前掲書』五二頁。
- (25) 水木『前掲書』一一七頁。
- (26) 中村英勝『イギリス議会議会史新版』九二頁。
- (27) 「総理大臣」という言葉は、本来ウォルポールが手中に権力を集中させていたということに対する非難であった。ウォルポールの敵対者達は、総理大臣という語の中に、独裁者というニュアンスを含ませて使用していたものと思われる。また、総理大臣という役職について比較してみると、当時のフランスでは、総理大臣の役職は、法令によって確立された公職で

あった。しかし、イギリスでは、ウォルポールがその地位を占めていた総理大臣という役職は、法令において正式に認められた地位ではなかったの
じゆつた (Mackenzie, op. cit., p.84)。

(28) 杉山逸男『イギリス内閣制度(一)』日本法学二九卷三号七八頁。

(29) 中村『前掲書』五四頁。なお、政治に対するウォルポールの考え方には、ロック (John Locke) の思想が影響を与えていたと言われる
(Williams, op. cit., p.8)。

(30) Carter, op. cit., p.23.

四 連帯責任性の始まり

前章で述べたように、ウォルポールが政治の実権を握った期間に、責任内閣制の諸原則が確立された。同時に、内閣を統率する総理大臣の地位も確立されたのである。しかしながら、それは、「ウォルポールといふ個性の力と外國人の國王が君臨したといふ偶然的な事情によって裨益される所大なるものがあつた。モーレイは『若し最初のハノーヴァー家の二王がドイツ人ではなくイギリス人であつたならば、又若し彼等が才能と野心のある人物であり、乃至は餘り才能はなくても支配を好む強い意志の人物であつたならば、ウォルポールは、ジョージ三世の頑迷な意志を以てしても之を覆し得なかつた程鞏固に、下院と内閣による政治の基礎を置くことは決してできなかつたであらう。』と述べてゐるが、ウォルポールの時代に於ける近代的内閣制度の生長は、幸福な条件に恵まれたいわば早熟な發達であり、次の時代に於いて國王の側より行はれた頑強な権力恢復の企図によって試練を受けなければならぬ」こととなる。⁽¹⁾

一七四二年に、ウォルポールが辭職した後は、閣僚の大半がそのまま留任したことは、先に触れた。ウォルポールの「以前のライバル」であつたウイルミントン (Spencer Compton, Earl of Wilmington) が、ウォルポールの後任となつたが、ウォルポールのように絶大な権力を保持することはできなかった。「名ばかりの」総理大臣に過ぎなかつたのである。⁽³⁾ ウォルポールの辭任後は、ウイルミントンのような名目上の総理大臣が存在するだけで、實質的に総理大臣と呼び得る有能な人物は登場しない。しばらくの間、責任内閣制の發達にとつて、停滞の時期が続いたのであつた。

ウイルミントンの死後は、ヘンリー・ペラム (Henry Pelham) がその地位を引き継ぎ、総理大臣として見なされていた。⁽⁴⁾ このような背景には、「この時、議會は組閣者についてそれほどはっきりとした意図を示さなかつた。ある意味で、その任命は國王の全く自由であつた。組閣者の候補者は二人あつた。一人は今やバース (Bath) 伯たるブルトニイであり、もう一人はウォルポールの輩下で、ウォルポール内閣当時の閣僚で、ウォルポール失脚後も留任していたヘンリー・ペラム (Henry Pelham) であつた。閣外にあつたが、いぜんとして國王の信任厚き助言者のウォルポールは、國王に、議會は大臣任命に特別関心をもつていないようにみえるが、その任命が行われるとすぐにもそれを支持するか否かについて関心を抱くでしょうと述べ、バースよりペラムの方が議會の支持を一層受けやすいことを進言した。そこでペラムが任命された」という事実があつた。⁽⁵⁾ 議會の支持を受けやすいという理由から、ペラムが総理大臣の座を占めたという事実は、「議會の支持の上に内閣がなり

たつということを前提としてのみ理解できる」のである。⁽⁶⁾ 内閣にとって、下院の支持は不可決であるといった考え方は、この時にも維持されていたと言える。ペラムは、一七四六年に、ジョージ二世が大ピット (William Pitt, Earl of Chatham) に官職を与えるのを拒絶した時に、主要な大臣達と共に辞職した。国王は、新内閣を成立させようと試みたのだが、下院の支持を得ることに失敗した。そのため、国王は、ペラムの旧内閣を再び復帰させるしかなかったのである。⁽⁷⁾

一七五四年にペラムが亡くなると、ペラムの兄であるニューカスル (Thomas Pelham-Holles, first Duke of Newcastle) が、その後任となった。⁽⁸⁾ところが、ニューカスルは、思うように下院の支持が得られず、十分に政権を掌握することができなかった。ニューカスルは、世襲貴族で、下院議員ではなかったためである。ニューカスルは、下院の支持を得るために、下院における指導者であるヘンリー・フォックス (Henry Fox) を、いやいやながら大臣に選んだ。しかしながらフォックスは、自分に十分な権限が与えられないことを不満に思っ、自ら辞任してしまったのである。⁽⁹⁾フォックスの辞任後まもなく、ニューカスル自身が、「下院を指導する人物が得られなかったというだけの理由で」、⁽¹⁰⁾辞職しなければならなかった。内閣を維持していく上で、下院をコントロールすることがいかに重要であるかということがわかる。

この頃、国民の間で最も人気があり、総理大臣に就任することを世論が望んでいた人物は、大ピットであった。⁽¹¹⁾しかし、国王は、大ピットに信頼を寄せていなかった。⁽¹²⁾一七五六年一月には、国王の意思に反し、大ピットは、やはり国王地に信任されていなかったデヴォンシャー公

(William Cavendish, 4th Duke of Devonshire) らと共に、内閣を形成したのである。⁽¹⁴⁾その後、大ピットは、国王が自分の寵臣達で内閣を構成しようとした時に、一時的に辞職した。しかし結局、この国王の望みはいれられなかった。大ピットは、翌年、再びニューカスルと共に連立内閣を組織したのである。⁽¹⁵⁾国王が大ピットを信頼していなくても、大ピットを用いずに内閣を組織することも不可能であった。大ピットは、下院の支持を獲得していた。下院の支持が、国民感情を表わしていることは、言うまでもなかった。⁽¹⁶⁾

ウォルポールという強力な指導者が、イギリス憲政史の表舞台から姿を消した後は、ウォルポールのように有能で、総理大臣という名称にふさわしい人物は登場しなかった。この時期は、責任内閣制の発達によって、停滞の時期と言える。しかしながら、ウォルポールの時代に確立された責任内閣制の原理は、とりあえず維持されていた。もはや、下院の支持を受けずに内閣を組織することは不可能であったし、その反面、国王自らが大臣を選択し、内閣を構成させるといふ権能は、次第に制限されてきていた。⁽¹⁷⁾

ウォルポール辞職後の停滞期は、ジョージ三世 (George III) の即位によって終わった。この後、小ピット (William Pitt, the younger) が総理大臣の地位につくまで、責任内閣制の歴史にとっては、反動の時代を迎えることとなった。

「ハノーヴァー家最初の純英人的な国王」であったジョージ三世は、⁽¹⁸⁾王権の回復を強く望んだ。⁽¹⁹⁾国王は、「国王の任命権を主張し、彼の好ましい政治を行なおうとした」のだが、その際に、「彼と直接対立したの

は内閣であった⁽²⁰⁾。国王は、内閣の存続を左右する下院において、自分の影響力 (influence) を増大させようとして、あらゆる手段を用いた。国王は、選挙において買収を行なったり、官吏任免権を利用して、「王の友」 (King's Friends) と呼ばれた御用党を形成させたりしたのである。ジョージ三世は、大ピットの辞任 (一七六一年一〇月) 後、自分が望むように内閣を組織し、思いのままにあやつた。国王は、内閣を、自分自身の個人的な政府 (Personal Government) にまで引き下げてしまったのである。国王は、総理大臣として、ニューカスル、ピネート (John Stuart, third Earl of Bute)、グランヴィル (George Granville) を次々に任命した⁽²¹⁾。そして、国王が自らの影響力によって内閣をほしほしに任せていた状態は、ノース卿 (Frederick North, 一七九〇年以降 Earl of Guilford) が総理大臣に就任した時に、頂点に達した。「国王は議会に提出する議案について大臣を指揮し、さらに下院で行う大臣の議案の説明の仕方までも命令し、かくて行政の全過程を監督した。国王は自ら首相であり、且つ、内閣であった」のである⁽²²⁾。国民の意思は、ほとんど議会に反映されず、そのために病的な政治現象が生じていた⁽²³⁾。

国民の不満は、アメリカ独立戦争 (American War) が勃発した⁽²⁴⁾とで、ますます高まった。「反対黨は次第に憲法上の國民の既得權擁護の必要を自覺し、輿論の支持を得て勢力を増大した」⁽²⁵⁾。一七八〇年に、下院は、ダニング (John Dunning) の有名な決議案——「国王の影響力は増大しつつあるが、減せられるべきである」 (the influence of the Crown has increased, is increasing and ought to be

diminished) を可決し、国王を非難した⁽²⁶⁾。

一七八二年には、「殆ど國王の秘書に過ぎなかった」ノース卿が辞職した⁽²⁷⁾。この時のノース卿の辞職が、内閣総辞職の先例となった。同卿は、アメリカにおける戦争の継続が、国王と国家を破滅に追い込むに違いないと、いう確信を抱いていたが、始めのうちは、アメリカ独立戦争を遂行したとの理由だけで、自分の辞任が要求されようとは考えていなかった。しかし、内閣の反対党は、一七八二年に、国外におき一連の大惨事が生じた結果、その勢力を増大させたのである。下院では、反対党が勢力を得たために、戦争を終結させる動議が可決された。内閣不信任を宣言する動議は、下院において、かろうじて否決されたのである。ノース卿を含む閣僚のほぼ全員が、このような状況の中で、辞職せざるを得ないと感じていた。同卿自身、下院で、大臣達は議会の信任を有さなければならぬと述べており、国王にも語ったのである。この時のノース内閣の辞職が、内閣の連帯責任制の始まりであった。下院は、内閣の政策に賛同できないというだけの理由で、内閣全体の辞職を事実上強制することのできた最初の事例として、注目に値する⁽²⁸⁾。

ノース内閣辞職後は、シェルバーン (William, Petty, second Earl of Shelburne) 内閣が組閣され、次いで、ノース卿とホイッグ党のフォックス (Charles Fox) との連合内閣 (Coalition ministry) が成立した⁽³⁰⁾。国王は、「インド法案」 (India Bill) をめぐって議会及び内閣と対立した際に、ノースとフォックスの連合内閣を罷免してしまつた。国王が、その後任に選んだのが小ピットであった。国王は、弱冠二十四歳の小ピットを起用して、思うままに内閣を操作しようとしたのだ

が、皮肉なことに、その小ピットの起用によって、ジョージ三世が願った王権の回復が挫折することとなった。ウォールポールの時代に確立させた責任内閣制の原理は、ジョージ三世の反動的な姿勢によって動揺したが、小ピットの出現によって再確立され、さらに強固に発展を遂げる。ノース内閣総辞職の時に見られた内閣の連帯責任制は、小ピットの時代に、その基礎を確立した。

小ピットは、初め、議会で過半数の支持者を得ることができなかった。小ピット内閣は、「クリスマス休暇と共に姿を消すミス・パイ内閣」との嘲笑を受けながら、下院において、「イギリス議会上類のない大反対党」に直面しなければならなかったのである。⁽³¹⁾小ピットは、この時すでに、議会在国民の意思を反映していないことに気づいていた。世論は、次第にこの若き指導者に有利な方へ傾いていった。

一九八四年三月に、小ピットはこの好機を利用して、議会を解散した。これが、後にバジョット (Walker Bagehot) によって、「立法部によって任命された行政部であることと同じように、立法部を全滅させることもできる行政部である」と説明された内閣の議会解散権の始まりであった。⁽³²⁾小ピットが、議会を解散して国民の意思に訴えたことで、「もし国王によって選ばれた大臣が下院の信任を得られない場合には、大臣は人民に訴えることができるのであり、人民に最後の決定権がある」という先例が確立された。⁽³³⁾

小ピットは、一七八四年の選挙で、圧倒的多数をもって勝利を収めた。⁽³⁴⁾「イギリス議会上比類なき最強力の大臣」となった小ピットに課せられた憲法上の課題は、立憲政治の諸原則の建て直しであった。近代

議院内閣制の基礎は、小ピットの時代に確立されたのだが、それは、小ピットが内閣の連帯性を重視した結果である。メイトランドは、内閣の連帯性の本質に関して、三つの原則で表わしている。すなわち、①大臣達の政治的見解の一致、②議会に対する共同責任、③共通の長への服従の三つである。内閣の連帯責任が発達した背景には、政党内閣の発達があった。議会に対する共同責任は、もし一人の大臣が議会において破れたならば、内閣は総辞職するということを意味する。下院は、大臣達を統一体とみなした上で、支持したり、攻撃したりする。また、下院は、大臣達を、政党の代表者としてみなすようになった。そのために、一人の大臣の敗北は、政党の敗北になるという考え方が、一般的となったのであった。⁽³⁵⁾

小ピットが、内閣の連帯性をいかに重く見ていたかということは、サーロー卿 (Lord Thurlow) を免職した事例によく表われている。ピット内閣の大法官 (Lord Chancellor) であったサーロー卿は、ジョージ三世の「内閣における最も強力な友」で、言わば国王のスパイであった。同卿は、しばしば閣議の秘密を国王に漏らしたり、反対党と内通したりしたのである。さらに、同卿は、一七二九年に小ピットが減債基金制度 (Sinking fund) の法案を提出した際には、議会において、ピットに対し公然と異議を唱えた。小ピットは、このため、国王にサーロー卿の罷免を強く迫った。国王は、しぶしぶ罷免に同意したのであった。⁽³⁷⁾この時の「サーローの放逐は、国務大臣たる者が、内閣の首長から獨立して行動しつつ尚ほ其の地位を保つことは最早不可能である」との原則を主張した憲法上重要な出来事であった。⁽³⁸⁾小ピットは、閣内の

統一を図るために、他の大臣達と一致した考えを持たない人物を排除したのである。

内閣の連帯性を重視したのは、小ピットだけではなかった。小ピットは、アイルランド連合法 (Irish Act) をめぐって国王と意見が衝突した際に、一時総理大臣の地位を辞したが、その後を引き継いだのはアディントン (Henry Addington) であつた。⁽³⁹⁾ アディントンもまた、内閣の連帯性を重視した。アディントンは、組閣の際に、ラフボロ卿 (Lord Loughborough) の入閣を拒絶したのである。ラフボロ卿は、第一次小ピット内閣の大法官であつたが、新内閣においても職に留まろうとしたのである。同卿は、小ピットが、先にアイルランド連合法を通過させ、その後アイルランドにおける旧教徒の解放に関する法律を制定するという考えを抱いていた時に、この小ピットの計画をジョージ三世に漏らしていたのであつた。アディントンは、入閣を拒否した理由として、「内閣構成員の数は、公職上の責任ある地点が、その人に内閣構成員たることを要する以上に超えてはならない」と述べた。⁽⁴⁰⁾ アディントンは、「實際に國務を行ふ大臣と一致の行動を採らない人々を内閣のらいに留むることは、國務大臣等に絶えず不安を感じしめ」ることになると考えたのである。⁽⁴¹⁾

内閣の連帯責任性の原則が、この時期に、確定的なものとして存在していたかどうかについては、争いがある。「一八〇六年、この原理をめぐって閣議で議論が起つたとき、テンブル卿らがそれを否定していたのは有名な事実」であつた。⁽⁴²⁾ また、その後も、一八三二年の選挙法改正までは、「内閣は議會で敗れても必ずしも辞職はせず、せいぜい個々の

大臣がその所管事項の政策につき議會の不信任があれば、単独辞職する程度でなつた」ということも指摘できる。⁽⁴³⁾ しかしながら、内閣の連帯責任性の原理は、小ピットによってほぼ固められたと見て良い。ウォルポールが意図した内閣の連帯性は、一七八二年に生じたノース内閣総辞職の時に明確なものとして表わされ、以後、小ピットの時代を通じて、その基礎を固めていったのである。

いずれにせよ、イギリスにおける内閣の連帯責任性の原則は、小ピットの時代にその基礎が固められた。ジョージ三世が王権の回復を願つたために、責任内閣制の原理は、危機に瀕するかに見えた。しかし、国王の試みは、時代の趨勢に逆行する試みでしかなかつたのである。責任内閣制の諸原則は、小ピットの時代に建て直され、より以上に堅固なものとなつた。これは、小ピットという有能な人物の力によるところが大であつたと言えよう。

注

- (1) 中村『前掲書』五四頁。
- (2) Williams, op. cit., P. 238.
- (3) Keir, op. cit., pp. 332-333
- (4) Ibid., p. 333
- (5) 清水睦、『搖籃期におけるイギリス内閣制度研究の一試論(四)』六一—六二頁。なお、Williams, op. cit., p. 246参照。
- (6) 清水『前掲書』六二頁。
- (7) Mackenzie, op. cit., pp. 88-89; 清水『前掲書』六三頁。
- (8) Anson, op. cit., p. 112.
- (9) 清水『前掲書』六一頁。
- (10) Williams, op. cit., pp. 39-40, 345-353.
- (11) 清水『前掲書』六二頁。

- (12) Williams, op. cit., p.354.
 (13) Ibid., p.346.
 (14) Ibid., p.354.
 (15) Ibid., p.355; Keir, op. cit., p.333.
 (16) Williams, op. cit., p.355.
 (17) Keir, op. cit., pp.333-334.
 (18) 今井登志喜『英國社會史下増訂版』一三三頁。
 (19) ショーミン三世は、ホリントンブルック (Henry Saint John, First Viscount Bolingbroke) の「愛国王」(The Idea of a Patriot King) や、ブラックストーン (Sir William Blackstone) の「英法積義」(Commentaries on the Laws of England) 等から深く影響を受けていた。
 (20) 清水『前掲書』六六頁。
 (21) Donald Grove Barnes, George III and William Pitt 1783-1806, 1965, p.8.
 (22) 清水『前掲書』七〇頁。
 (23) この頃、イギリスでは、ジョージ・ウィルクス (John Wilkes) 事件、ジューニアス (Junius) 事件、ジョージ・ゴードン (George Gordon) 事件などが起きていた (今井『前掲書』一六〇-一七頁)。
 (24) Mackintosh, op. cit., p.64.
 (25) 中村『前掲書』五六頁。
 (26) Mackenzie, op. cit., pp.153-154. 下院は、ダニングの決議案の可決の他に、シヴァル・リスト (Civil List) の検査請求を行なっており、また、ブーク (Edmund Burke) は「経済改革計画 (Schema of economic) を提案して、国王に抗議した。」
 (27) 今井『前掲書』一三三頁、Keir op. cit., p.339.
 (28) Mackenzie, op. cit., pp.89-90.
 (29) Keir, op. cit., pp.378-379.
 Barnes, op. cit., pp.22-23.
 (30) Ibid., pp.22-23.
 (31) 中村英勝『イギリス議會史』新版九四頁。
 (32) Walter Bagehot, *The English Constitution*, 1964, pp.50-61.

- (33) 清水『前掲書』六七頁。
 (34) 一七八四年の総選挙で議席を失った人の数は、およそ一六〇人にも多かった。この人々は、フォックスの殉教者 (Fox's Martyrs) と呼ばれた (Keir, op. cit., pp.379-380).

- (35) Barnes, op. cit., pp.486-487.
 (36) Maithland, op. cit., pp.395-396.
 (37) Keir, op. cit., p.382; Barnes, op. cit., pp.236-239; Mackintosh op. cit., pp.68-69; 杉山『前掲書』7頁。
 (38) 占部『前掲書』六七九頁。
 (39) 第一次小ピット内閣は、一七八三年から一八〇一年にかけて在職した。その後、小ピットは、一八〇四年から一八〇六年の間に、第二次内閣を組織せしめた。
 (40) Anson, op. cit., p.110.
 (41) 占部『前掲書』六七九頁。
 (42) 近藤『前掲書』一三六頁。
 (43) 杉山『前掲書』一〇頁。

四 おわりに

以上、議会在大臣の責任を問う手段として、弾劾権を用いた時期、大臣が個別的に議会に対して責任を負っていた時期、議会に対する内閣の共同責任が認められるようになった時期について考察を行ない、内閣の連帯責任が成立する過程を明らかにした。

議会が大臣の責任を追求する方法として、初めて弾劾権を行使したのは、一四世紀であった。この頃は、他に議会が大臣の責任を問う方法は存在せず、弾劾権の行使に頼ったのは、まさに窮余の一策であったと言えよう。当時は、もちろん、国王の力が強大で、国王の大臣達は、国王の考えをそのまま実行に移していたのである。議会と言えども、国王の

威光に保護された大臣達に対して、容易にその責任を問うことは困難であった。そこで考え出されたのが、弾刻権の行使によって大臣の責任を追求するという手段だったのである。議会は、この手段によって、国王の大臣を攻撃することで、実は、王権そのものに対し戦いを挑んでいたことになる。

一六八八年に起こった名譽革命は、王権に対する議会の勝利であった。名譽革命の後には、政党の力が増大した。このために、議会による弾刻権の行使は、議会对国王の争いの他に、政党間の争いという側面も持つようになった。

やがて、弾刻に頼らなくても、議会が大臣の責任を問うことが可能になった。最初の総理大臣であるウォールポールは、下院の信任を失った場合には、大臣は辞任すべきであるという原則を、身をもって示したのである。ウォールポールは、国王の無答責、総理大臣による内閣の統率、下院の支持に基いた内閣の存続といった責任内閣制の諸原理を確立せしめた有能な政治家であった。この時代になると、議会が内閣に対して抱いていた敵意もようやく薄れ、議会と内閣との依存関係が確立されていったのである。

しかしながら、議会と国王との争いは、それからも続いた。ジョージ三世の行なった反動政治の中に、両者の対立が表われている。国王が、制限された王権の回復を試みたために、責任内閣制の原則は動揺したが、小ピットの登場によって、国王の試みは挫折したのである。小ピットは、ウォールポール以来の優秀な政治家であった。ウォールポールと同じく、内閣の存続のために下院の支持を不可欠と考え、また、内

閣の議会解散権を成立せしめたのである。そして、内閣は議会に対し連帯して責任を負うという原則を固めたのも、小ピットであった。国王に對抗するには、内閣が一致団結して行動することが必要であったのである。王権は、小ピットによって、決定的な攻撃を受け、「国王は君臨すれども統治せず」(Le roi règne, mais il ne gouverne pas)といった状態が生じたのである。⁽¹⁾

本稿において考察を行なった大臣責任の問題はもちろんだが、イギリス憲政史を研究する際には、常に議会と国王の対立関係について、留意しなければならない。議会と国王は、数世紀にわたって激しい抗争を続けてきた。議会が立法権を手中に収めるようになって、国王はまだその手に行政権を握っていた。内閣は、初め、議会と国王を結び機関として存在した。やがて、行政権は、国王の手から内閣の手へと移り、議会と内閣の相互依存が始まった。「人類史上最も巧妙な政治機構」と呼ばれる議院内閣制の発達である。⁽²⁾ イギリスにおける国王に対する議会の勝利を通した国民の勝利でもあった。イギリス国民は、国王の専制から、自らの手で自らの権利を獲得してきたのである。「イギリス人は、権利や自由を、なによりもまず、国家権力を担当する国王と議会との現実の関係でとらえようとす⁽³⁾」のは、このためである。議会と内閣との発達について、憲法考察を行なう場合には、国王に対する議会および国民の戦いの歴史を、常に考慮に入れる必要がある。

注

- (1) 「国王は君臨すれども統治せず」というイギリスの原理は、フランスの政治家であるティエール (Adolphe Thiers) の言葉に由来している。
- (2) 中村『前掲書』八五頁。
- (3) 長谷川正安『基本的人権の発展と現状』前衛五八一号一五六頁。