

政府の、議会にたいする責任の觀念の萌芽

小 栗 実

目 次

- 一 問題関心と考察の対象
- 二 議会にたいする責任の端緒
- 三 「庶民院の最高性」と政府の責任
- 四 市民革命後の国王大権統制の変容

一 問題関心と考案の対象

日本国憲法は、内閣と国会との関係について、いわゆる議院内閣制を採用している。しかし、その議院内閣制の概念それ自体について、なにかが議院内閣制であるのか、が議論の争点となっている。¹⁾たとえば、小島和司は、わが国の憲法典に規定された、内閣と国会の関係について「これは、『真正の議院内閣制』ではなく、フランスの学説なみに『議会統治制の浸透した議院内閣制』とすべきであろう」と主張している。²⁾また他方で、「成文憲法で議院内閣制を規定するとすれ

ば、政府が議會（または下院）の信任をその在職の要件とすること、政府が議會（または下院）の解散権をもつことを明文できめれば、それでじゅうぶんである」として、わが国の内閣と国会の關係のあり方を議院内閣制とみる通説的な見解が存在する。要するに、論者によって、なにが議院内閣制であるか、が異なっている。その議論は、これまで次のような説の対抗として整理されてきた。第一には「行政府と立法府の対等性を重視し、とりわけ解散権の有無—およびそのあり方—を重視する考え方」である。これは「均衡」本質説と名づけられる。第二には「行政府の存立には立法府の信任を必要とするという、内閣の議會にたいする連帶的政治責任の原則こそが肝心であって、それ以上の要件は必ずしも必要でないとする—少なくとも要件として明示しない考え方」である。これは「責任」本質説と名づけられる。そのいずれにたつか、によって、その論者にとつての議院内閣制とは何か、が決まってくる。

憲法上の基本的な原理に關連づけてみると、この理論的な対抗は、議會（立法府）と政府（執行府）との關係を権力分立原理に重点をおいてとらえるのか、それとも、政府に対する議會による統制の原理に重点をおいてとらえるのか、の違ひになつてくるであろう。均衡を重視する立場は、当然に権力の相互規制に重点をおく。

しかし、権力分立原理を近代憲法の基本原理と考える論者であっても、後者の「責任」本質説の契機、つまり、政府に対する議會による統制を議院内閣制の概念の中に積極的にふくめさせていこう、とする傾向も存在する。たとえば、清宮四郎は「権力分立の要請にもとづいて、行政権と立法権とをいちおう分離したのち、さらに、民主主義の要請にもとづいて、行政権を民主的にコントロールするために設けられる制度」として、議院内閣制を把握する。また、芦部信喜も「独立の権力の均衡のとれた協働に議會政の基本的特質を求める理論は、現代の西欧型憲法の定める政治制度を類型的に分析する上にも、日本国憲法の解釈の道具概念として用いている上にも、有効適切とはいいがたく、政府の議會にたいする政治的責任の原則に議會政の本質的要件を求めるべきだ」と提言している。

この小論は、議院内閣制の本質とはなにか、を論じようという目的をもつてはいない。これまで簡単にみてきたよう

に、学界において議院内閣制の概念が多義的にとらえられ、また、その本質についても、なお論争がおこなわれていることに注目して、「科学的憲法学」の考察対象として、議會（立法府）と政府（執行府）の關係の変化を、歴史的に、近代憲法の生成期にさかのぼって実証してみよう、という問題関心にこの小論はもとづいている。積極的に意義づければ、そのような実証にもとづき、憲法史のなかで位置づけられてこそ、現在の学界の議院内閣制についての議論を一層ふかめることもできるであろう、という見通しでもある。むろん、この小論は、あくまで、その試みの第一歩にすぎず、研究の「中間報告」あるいは「問題の所在の明確化」をめざす研究ノートにとどまるものでしかない。

日本国憲法もふくめて、多くの現代の西欧型民主主義憲法が規定する議院内閣制について、その歴史的な淵源をさかれば、イギリスの憲法（統治構造）にその源をもとめられることは、何人も否定しえないことであろう。一つのままとまった憲法典が存在しないイギリス憲法における議院内閣制の發展は、ダイシーが『憲法論』でいっているように、憲法慣行（convention of constitution）として生成・育成・承認されてきたものである。¹²

わが国の憲法学において、イギリスの議會政の歴史についての科学的研究の先駆を、宮沢俊義の研究にもとめることができる。とりわけ、①「大陸に於ける英国憲法研究の先駆」（一九二七年）、②「立法・行政兩機關の間の権限分配の原理」（一九三二年）、③「議院内閣制のイギリス型とフランス型」（一九四九年）、に注目したい。

③の論文では、議院内閣制の發展についていわば通史的な解説をおこなっている。ここでは、議院内閣制の成立が問題とされる。議院内閣制の契機を、「行政府が立法府—兩院制の場合には、主として下院—に対して政治的責任を負うこと」にもとめ、その内容は「政府が議會（下院）の信任を在職の要件とすること」とした。このように考えられた「内閣の諸大臣の議會に対する責任」が確立するのは、一七八二年にノース内閣が庶民院による不信任決議をうけて総辞職した事件を画期としていた、一八世紀の終わりであった、と宮沢は考える。

それでは、その「議會に対する責任」の原則が確立する以前の「一七—一八世紀の時期——その時期は一七世紀の「憲法

闘争」など、イギリスの憲法史において、最も光彩を放つ時期をも含んでいる——は、議院内閣制の成立史のなかで、どのように位置づけられるべきだろうか。

一八世紀のイギリスの憲法構造をあつかったのは①論文である。その論文では「名誉革命並びにそれに関連せる諸立法は、英国憲法史上、不朽の重要さをもつ。が責任内閣制度が直接にそこから発生したと考えるのは正当でない。いや当時の立法者たちは、むしろその發達を妨げた。若しくは妨げようとしたとさえ言える」と評価している。この「妨げ」の内容とは、「王位継承法」などで一時的にであれ規定されたことのある「枢密院にかんする規定」や「官吏の下院議員たることを禁じた規定」を指している。つまり、この「王位継承法」の段階では、議会在が国政全体にたいして関与していくのではなく、「すべて国家の良き統治に関係する事項にして、国法及び慣習により本来枢密院の権限に属するものは、枢密院において処理せられ」ることになっていたり、執行府と立法府とをその人的構成の上でも意識的に区別しようとする傾向が存在していた。ここでいっている「責任内閣制度」の概念は、さほど厳密に定義されているわけではないが、内閣（執行府）を構成するメンバーが議会のなかから選ばれて、内閣がその存在を議会に負っている、という意味で使われている。要するに、一八世紀の段階では、議院内閣制はまだ成立しえていない、という結論である。

このように、宮沢は、イギリスにおける議院内閣制の成立を、「政府が議会の信任を在職の要件とする」という意味の「責任」概念を基準にしてつかまえようとした。だから、一八世紀初めの「王位継承法」などの規定は、議院内閣制のいまだ不成立を示す徴証とされた。

もう少し時代をさかのぼらせてみよう。

宮沢は、二つのブルジョワ市民革命をふくむ、一七世紀の「憲法闘争」が、イギリスの憲法史上、ひいては世界の憲法史において占めている位置にけつして着目しなかったわけではない。②の論文において「この議会和國王との争い、又は民主主義と独裁主義との争いは一六八八年の名誉革命によって清算せられた。……（改行）ここにおいて法律上位の原理

が完全にみとめられることになった。これを他の言葉で言えば、議會主權主義が確定せられたのである」と宮沢は書いている。これは、ダイシーのような、イギリスにおける法律家による代表的な名譽革命觀を受容したものといえるだろう。とすると、宮沢にとって、イギリスの一七世紀から一八世紀の時期は、議院内閣制はなお成立していないが、「議會主權主義」が確定した時期とされるのであろう。そのように考えてみると、「議會主權主義」と議院内閣制との関係はいかに、という疑問もおこってくる。

イギリスにおける国会 (King in Parliament) 主權は、イギリス独特の性格をもつ。国会 (King in Parliament) がつくった制定法が主權者であった国王をも拘束する、というこの概念はたしかに、二つの革命をつうじて、形成された。そのさい、つかわれている国会 (King in Parliament) の概念は、国王と議会の両院とを合わせ含む概念であつて、議院内閣制を論ずるさいの、議院の概念とは異つてすることに注意する必要がある。

議院内閣制の成立史を追つてみようという問題意識からすると、この「議會主權主義」すなわち国会 (King in Parliament) 主權原則の「確定」にいたる過程——つまり一七世紀の「憲法闘争」——において、議會と政府との関係がどのように變化したのか、を考へてみる課題がうかび上ってくる。そして、その關係が、一八世紀末の議院内閣制の成立までの間、いかなる變容をこうむつていくのかという課題意識につらなる。

そのことはまた、これまでの憲法学界において、さほど詳しく研究されることの少なかつた國會主權原則の歴史的な變容を認識していく作業の一環を形づくることにもなる。

議院内閣制の内容を示す、一つの鍵となる概念が「責任」である。日本國憲法は、第六六条第三項で「内閣は、行政權の行使について、国会に対して連帶して責任を負ふ」として、行政權の帰屬者である内閣の、国会にたいする政治的責任の原則を定めてゐる。それでは、この「責任を負ふ」の意味は、わが國の代表的な憲法學者によつて、どのように把握されてきたのであろうか。

宮沢は、次のように考えた。「内閣が行政権の行使に関し、国会または各議院によって批判その他のコントロールを受ける地位におかれ、国会各議院またはその議員に対して、そうしたコントロールを実効的に行うべき各種の法的手段がみとめられていることを意味する。かならずしも国会の意思によって内閣が進退すべきであるとの意味ではない」。そして、国会の、政府にたいする実効的コントロールのための法的手段として、内閣総理大臣指名権（第六七条）・衆議院の内閣不信任決議権（第六九条）・特別国会における内閣の総辞職（第七〇条）・国会にたいする内閣の報告義務（第七二条および第九一条）・國務大臣の議院への出席義務（第六三条）・国会の財政処理権（第八三条）を挙げている。

清宮は、「責任を負ふ」の内容について、「国会の問責の仕方には、質疑、質問、国政調査その他諸種のもものが、その最も大規模で強力なものは、衆議院の内閣不信任の決議である」と述べている。¹²

行政学の分野では、「責任」概念の多義性を分析・整理した足立忠夫・西尾勝らによる業績はあるが、憲法学では、法的責任と政治的責任の区別について言及されることはあっても、議会にたいする政府の責任の内容が十分に明らかになっているわけではない。宮沢らが挙げているのは、日本国憲法に規定された、国会の権能であって、そのことで議会にたいする政府の責任の諸形態が全て挙げられているとはいえない。

イギリスにおいても「責任を負う」という概念が何を意味するのか、について異なった見解がみられる。責任という語によって、何が意味されているのか、を考察したS・E・ファイナーは、大臣の個人的責任についての二つの見解を紹介している。¹⁵ 第一に、「責任」を「職を失う法的な義務 (liability)」と考える見解である。ファイナーによれば、その論者としてダイシー・マコーレー・トッド・バジヨット・シドニー・ロウ・ケイス・ジュニクスなどが挙げられている。たとえば、ケイスは「大臣責任制の原則のもとでは、国王に与えた不適當な助言について、大臣は、その職を失ったり、非難されたり——弾劾によって議会から罰をうける」と述べている、とされる。

第二に、ファイナー自身もそれを支持するのだが、議会にたいする責任とは「議会にたいして回答する義務 (answer-

able)にとどまると考える見解である。ウェイドとフィリップがその論者として挙げられている。ファイナーによれば、大臣の個人的責任とは二つのことを意味している。(a) 各々の大臣は、とくに自分に付託されている事項について、議院に回答する積極的な義務を負う。(b) 表明された議院の感情のゆえに、大臣は自分の辞職を申し出ることをしいられるかもしれない。つまり、ファイナーによれば、議会にたいする責任にもとづいて、大臣が辞職の義務を負う慣行は存在しない、ということになる。イギリスの場合、大臣責任制はあくまで憲法慣行である。日本の場合と異なって、議会にたいする責任の態様が憲法の上に規定されてはいないから、大臣責任が、実際にどのような効果をもつか、は論者によって異なってくることになるのであろう。だから、イギリスの場合には、大臣責任制を考えるばあい、憲法史をさかのぼって、その内容をとらえていく必要がある。この小論の視角は、このように多義的に用いられている「責任」の概念が、憲法史上の上では、どのように生成してきたのか、という点にある。とくに政府の、議会にたいする責任は、反面で、議会による政府にたいする統制と深くかかわっている。議会による統制がいかに形成されていくか、ということを通して、近代イギリス憲法史における大臣責任制の成立に至る過程をとらえてみたい。

そういう視角から、議院内閣制の成立史を考察することは、最初にのべた議院内閣制について、権力分立の視点に立ったものであるよりは、議会主義(議会による統制)の視点に重点をおいた検討になっている。

註

- (1) 古典的な論文としては、宮沢俊義「議院内閣制のイギリス型とフランス型」(一九四九年)所収『憲法と政治制度』(岩波書店・一九六八年)五七頁以下。最近の議論をまとめた論文としては、樋口陽一「議院内閣制の概念」ジュリスト増刊『憲法の争点』(有斐閣・一九七八年)一四六—一四九頁、がある。
- (2) 小島和司『憲法学講話』(有斐閣・一九八二年)一六〇—一六一頁。
- (3) 宮沢俊義『憲法(改訂版)』(有斐閣・一九六二年)三二五頁。
- (4) 樋口・前掲論文、一四六頁。

- (5) 清宮四郎『憲法Ⅰ(第三版)』(有斐閣・一九八〇年)七七一七八頁。
- (6) 芦部信喜『憲法と議会議政』(東京大学出版会・一九七一年)五二三頁。
- (7) A. V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 10th ed., 1959, p. 325.
- (8) 所収、宮沢俊義『憲法の思想』(岩波書店・一九六七年)一二二頁以下。
- (9) 所収、宮沢俊義『憲法の原理』(岩波書店・一九六七年)一一三頁以下。
- (10) 宮沢・前掲書『憲法と政治制度』五七頁以下。
- (11) 宮沢俊義『全訂日本国憲法』(日本評論社・一九七八年)五一頁。
- (12) 清宮・前掲書・三二五頁。
- (13) 足立忠夫「責任論と行政学」所収・辻清明ほか編『行政学講座 1 行政の理論』(東京大学出版会・一九七六年)二二七頁以下。
- (14) 西尾勝「政府機関の行政責任」所収・芦部信喜ほか編『基本法学 5 責任』(岩波書店・一九八四年)一八三頁以下。
- (15) S. E. Finer, *The Individual Responsibility of Ministers*, *Public Administration*, (1956) pp. 377-396.
- (16) このような視角から、一六四〇—四二年の革命の過程を追ってみたものとして、拙稿「イングランド革命初期における執行権と議会の関係について」『名大法政論集』八七号、八七頁以下。

二 議会にたいする責任の端緒

一六四〇年にはじまるイングランド革命に先立つ絶対王政のもとでは、国家の諸作用にかんする究極的な権限は国王に集中され、国王の名の下に正当化された。その意味では、統治原理において、国王への権力集中主義が採用されていた、といってもよいであろう。法律の制定は、主権者である国王の意思の表明であり、政府の具体的な行為は、表明された国王の意思の執行、すなわち国王の名による正義の執行と考えられた。この段階では、近代憲法という執行権と司法権との区別はまだ明確ではない。国王へのこのような権力集中主義のもとでは、国王の権力を他の国家権力が統制していく考え

方、反面からいうと、国王の責任を問う発想は生じてこなかった。

『マグナ・カルタ』（一二一五年）は、バロンたち封建諸侯による王権にたいする一定の制約をふくんでいたが、その内容は、権力を集中した国王にたいする他の勢力による制約ではなくて、封建諸侯の、国王からの「分立」であった。

「それは、本質的には、封建制度温存のための文書であり、そこで『自由』と呼ばれていたものは、バロン達が国王のコントロールをうけずに自己の下にある人々を支配し得ることに外ならなかったのである」¹⁾。『マグナ・カルタ』に象徴される中世立憲主義は、一六世紀後半から一七世紀はじめにかけて活躍したエドモンド・クックによって、絶対王政を制約していく觀念へと転換されていく過程を経なければならなかった。²⁾

国王のもつ諸権限にたいする国民からの統制の要求、反面からいうと、国民あるいは国民の代表者としての議会にたいする国王あるいは国王政府の責任の觀念の萌芽が生じてくるのは、一七世紀の「憲法闘争」をつうじてであった、と私は考える。

一七世紀の「憲法闘争」が一体どのような社会的・経済的な内容をもつものであるのか、については、これまで様々の議論がなされている。当のイギリスにおいては、この争いを「宮廷」対「地方」の対立と考えるトレバー・ロウパーの問題提起が通説的となり、クリストファー・ヒルなどの説く「ブルジョア革命」説は十分な支持を得ていないようである。³⁾ たしかに今井宏氏のいうように、ヒルの議論が「革命したいの具体的経過の説明にきわめて乏し」かったという欠点をもっていたことは否定できないであろうが、社会構成体が封建的なそれからブルジョア的なそれに変化していくとする基本的構造の把握はなお有効性をもっているのではないか。もちろん、だからといって、この変化にともなうイギリス的な特有の性格を見すごしていいとはいえない。イギリスのばあい、この社会構成体の移行は一七世紀のイングランド革命をそのもっとも強力な契機としてはじまり、名譽革命後の寡頭制支配という、外見的には革命の「清算」をも経ながら、一九世紀前半に完了する。一七世紀の「憲法闘争」は、専制的な封建領主たる本質をもつ絶対君主にたいして、新興の社会諸階

級が台頭し、その勢力の拠点として議会在生長し、国王権力にさまざまの要求をつきつけ、ついには自らの権力機関を樹立するに至る過程であり、そして、その成果が「国会主権」という変型に歪曲されていく過程である。

憲法史からいうと、そのような過程は、近代民主主義憲法の基本原理の生成がみられる時期である。

ここで、一七世紀の「憲法闘争」が議会在にたいする責任の觀念を生みだすにいたったか、を考えてみる。

絶対王政のもとでは、国王の責任が問われることはなかったが、国王の行為についての大臣の助言の責任を明らかにする慣行が次第に發展してきた。国家文書への 王の印璽についての慣行の發展は、その結果として「国王の行為に対する一定の大臣の責任」の概念を生じさせた。国王の親署と当該國務大臣の副署があつてはじめて国家文書に王璽が押印される慣行は、国王のその行為について当該國務大臣に個人的責任を負わせたのである。ただ、この場合、責任の所在は幾分明確になったとしても、国民の代表機関である議会对する責任として明確にはなつたのではない。議会在による統制といつても、なおこの段階では議会的の存在さえ、国王の議會解散権・召集権によつて全く無視されることもあつた。そして革命時の、国王にたいする議会的の闘争は、国王と国王政府にそうした責任を問う具体的あり方を提示したのだつた。

一七世紀の「憲法闘争」においては、諸國務大臣の責任を問う手段として、議会在による大臣弾劾権が活用された。議会在による弾劾権の行使を、議会在による大臣統制の端緒と考えることもできるが、そこには大きな限界があつた。といふのは、弾劾は、「国会 (Court of Parliament)」の司法作用の一つであつた。だから、大臣にたいする弾劾が成立するためには、犯罪を規定する法律と、その法律に違反した大臣の行為、を要件とする。司法作用としての弾劾の性格は、一七世紀にはいつてその要件が緩和されることによつて、よりその政治的な性格をつよめたといえるとしても、それが、一つの憲法原理として、議会在による執行府統制の機能をいとなむまでには、なお本質的な制約をもつたといえるであろう。ストラフォードにたいする弾劾の失敗（一六四一年）はその証明でもあつた。

一七世紀には、近代憲法によれば截然と區別されているような、たとえば立法権・執行権の區別はまだ明確になつては

いない。⁶⁾ 国家統治にかんする諸権限は、すべて主権者である国王にその権原があると觀念されてはいたが、その諸権限のない手はそれぞれ異なる。たとえば、人民の所有と財産にかんする事項は、国会 (King in Parliament) によって最終的に決定され、公共の秩序の維持にかんする広範な事項は、国王大権 (prerogative) として国王に委ねられる。と当時の議会派の法律家は考えていた。

一七世紀の二つの革命は、憲法史の観点からいえば、この国王大権にたいする議会による統制を大きな課題としていた。この時期の、政府の議会にたいする責任の觀念を考へるために、この国会大権を、誰が、どのようにして、どのような範囲で統制しようとしたのか、について、みてみよう。

国王大権の行使について、国王を補佐し、国王に助言を与える権限をもっていたのは枢密院 (Privy Council) であつた。国王政府の政策の一般的な問題は枢密院で討論され、枢密院は、諸政策の執行について無答責の国王にとつて、国家作用をおこなうさいの「媒介」⁷⁾ として機能した。

一六四〇年にはじまるイングランド革命で、新興のブルジョアジー・進歩的なジェントリー・ヨーマンリーなどの政治的な要求を実現する拠点となつた議会とくに庶民院は、国王大権の統制のために、まず枢密院にたいする統制を要求した。

議会指導者によっておこなわれた演説・議会の諸要求を定式化した文書・国王に提出された議会の提案の中には、かならず枢密顧問 (Privy Counsellor) にたいする統制についての要求がもちこまれていた。たとえば一六四一年の「十カ条の提案」、一六四二年一月の「訓令」、一六四一年二月の「大抗議文」、一六四二年六月の「十九カ条の提案」がその要求をかかげている。⁸⁾

とくに「十九カ条の提案」⁹⁾ は、イングランド革命初期の議会側——すなわち革命推進勢力——の国家権力機構の變革にかかわる諸要求をまとめた憲法文書である。そこでは、国王大権にたいする統制は、以下の構造になっている。

第一に、国王大権の行使について、国王自身はどんな責任も問われることはない。言い換えると、どんな行為についてあれ、国王自身は議会あるいは議員を選出する選挙民から直接に批判されることはない。但し、国王が法案の成立を認めた「三年議会期法」「解散反対法」によって、国王大権たる議会召集権・議会解散権は一定の制約をすでに与えられていた。これらの法律に反することは国王はできない。

第二に、枢密院を構成する枢密顧問にたいして、議会の両院によって人事にかんする統制が加えられる。「十九カ条の提案」にあるように、「議会の両院によって承認される」枢密顧問あるいは大臣だけがその職につくことができる。議会による、この人事統制は、国王が有する官吏任免大権にたいする実質上の制約であった。

第三に、枢密院の存在を、国王個人の私的な助言機関ではなくて、国王が国家作用をおこなうのに不可欠の機関とした。「王国の事項にかんする公的な行為はすべて、それが枢密院の過半数以上の助言と同意によっておこなわれ、そしてそれがただちに証明されないばあいは、たとえ国王の権威に由来するものであっても、有効であるとはみなされない」。

「十九カ条の提案」は、この他にも民兵 (Militia) 指揮権にたいする議会の統制について規定している。それは、国王大権のうちで最も強力なものであった軍隊 (民兵) 指摘について、国王—枢密院—ロード・レフテナント (Lord Lieutenant) という指揮系列に、議会による人事統制を加えるものであった。

このような構造をもって示された、枢密顧問あるいは大臣にたいする統制は、大臣たちが議会の意思にその存在を左右される、という意味の、近代的大臣責任制、そして議院内閣制が論じられるさいの「責任」の観念の原型を、近代憲法史のうえで初めて示している、と評価してよいのではないだろうか。

もちろん、大臣のこの「責任」はなお、「国王にたいする責任」と「議会にたいする責任」の二元的構造をしており、まだ一元的な形にはなっていない。それに、この「責任」の観念の原型は現実に制度化されたわけではない。ブルジョア民主主義革命のその段階の到達水準と結びついて、まず憲法思想として生まれてきた。

一六四二年までのイングランド革命初期の諸課題は、基本的には、スチュアート朝のジェームスとチャールズの二人の国王による専制的な王政を、国王も国会がつくった法律を遵守する立憲的な王政へと転換させていくことにあった。さらに一六四二年にはいと、議会は、税の負担にたいする両院の同意、両院の同意を得ない税の負担の排除にとどまらず、それまで不可侵とされた国王の軍隊指揮権・官吏任免権などの国王大権にたいする統制にまで、その要求を拡大しようとしていた。それは、国王権力のよってたつ権力的な基盤をも蚕食しかねない内容をもっていた。⁶⁾

まさにイングランド革命初期のこの段階は、国王政府の直接的な打倒にいたるまでの過渡的な段階であった。大臣にたいする議会による統制の要求は、この過渡期の憲法を反映していた。国王大権そのものの廃止をかかげてはいないが、その媒介となる大臣・枢密院にたいする統制をとおして、国王政府の立憲化をめざしたのである。

註

- (1) 高木八尺ほか編『人権宣言集』田中英夫解説(岩波文庫・一九五七年)三四頁。
- (2) クックは、中世立憲主義思想を近代立憲主義思想へと転換させていく役割を果たした。クックについては、末延三次・堀部政男などによる紹介がある。
- (3) 今井宏『イギリス革命の政治過程』(未來社・一九八四年)三〇〇頁。
- (4) F. W. Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1908, p. 203.
邦訳として、メイトランド、小山貞夫訳『イングランド憲法史』(創文社・一九八一年)二七〇―二七一頁。
- (5) 弾劾については、筒井信定『イギリス内閣論』(日本評論社・一九六五年)の第五章「大臣弾劾制度の興亡」で詳しく分析されている。
- (6) Cf. M. J. Vile, *Constitutionalism and Separation of Powers*, Oxford, 1967.
- (7) W. R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, Vol. 2 part 2, Oxford, 4th ed. 1935, p. 75.
- (8) 「十九カ条の提案」など、この時期の憲法文書について、詳しくは前掲・拙稿・一二六頁、一二九頁など参照されたい。
- (9) 「十九カ条の提案」の原文は、次の資料によった。

S. R. Gardiner, *Constitutional Documents of the Puritan Revolution 1625-1660*, London, 1st ed. 1889, 3rd ed. 1906, pp. 249-254.

(10) これにたゞして、国王側は、議会の要求に部分的に譲歩しつつも、国王大権については譲歩しなかった。それは、「十九カ条の提案にたゞする国王の回答」(一六四二年六月一日)に典型的にあらわれている。その「回答」の一部については、Cf. J. P. Kenyon, *The Stuart Constitution*, Cambridge, 1966, pp. 21-23.

三 「庶民院の最高性」と政府の責任

一七世紀の「憲法闘争」の全ての過程のなかで、一六四七〜一六四九年までの時期は、憲法史にとって、極めて重要な時期である。一六四六年、第一次内乱は国王軍の敗北で終わった。勝利をおさめた革命勢力のなかでは、国王政府の打倒ののち、どのような統治機構をつくり上げるのかについて、さまざまな見解が表明された。大まかにいうと、①「四法案(Four Bills)⁽¹⁾」に示される議会派内部の穏健漸進派(宗教的にはプレズビテリアン)の見解、②議会軍の将校・上級の兵士を中心とした議会派内部の急進派(宗教的にはインデペンデンツ)によって示される「提案要綱(Head of Proposal)の見解⁽²⁾」そして、③議会軍の下級の兵士・都市の徒弟層など主として議会外の民衆を基盤とした平等派(レヴュエラーズ)による「人民協定(Agreement of People)」の見解、が代表的なものである。

まず①の見解は、基本的には一六四二年の議会の国王にたいする勝利、いわば専制王政の立憲君主化の線で、革命の成果をまとめよう、とする。そこでいう、議会による政府の統制の法理は、前章でのべた内容にとどまる。この見解が注目されなくてはならない点は、革命が下降期にはいった王政復古期、そして革命の最終的帰結であった名誉革命期に、この見解を継承する法理が実際に具体化されたことにある。

②の見解をみてみよう。「提案要綱」(一六四七年八月一日)は「軍の建議」⁽³⁾(一六四七年六月一日)に議会に提出され

た)とならんで、軍隊内の将校・上級の兵士たち、議会内の急進派のなかで強い影響力をもっていた、宗教的にはインデペンデンツ(獨立派)と呼ばれていた人たちの憲法上の要求をまとめたものである。この文書は、オリバー・クロムウェルの女婿であり、革命の指導的な立場にあったヘンリー・アイアトンの執筆によるものといわれている。

「提案要綱」は、今後設立される新しい権力機構についての原理、あるいはその原理のもとでの統治機構の具体的な編成にかんして、さほど明確に規定してはいない。それは、イングランドの伝統的な統治構造である国王・貴族院・庶民院の三者による統治という基本的な枠組を肯定する。起草者たちは「提案要綱」を「国王の裁可が要請される法案」の形で、議会が採択するようもとめている。そのことから明らかのように、国王の存在はけっして否定されてはいない。

議会による政府にたいする統制の観点からして重要なのは、「提案要綱」が、革命以前に国王の有していた広範な国王大権の領域をひきつづき承認して、そこに政府によるかなりの広い範囲での、議会に拘束されない領域を残していることである。

たとえば国王による議会解散権についてみると、「二年ごとの議会は、議院みずからの同意によって休会あるいは解散されないかぎり、必ず一二〇日間の会期をもつ。そのうち、国王によって休会あるいは解散される」という規定を「提案要綱」はもっている。別の箇所で、「二四〇日以上、議会は続行することはできない」という限定がつけられているから、一二〇日から二四〇日までの会期の範囲内では、国王は議会の解散について、広範な裁量を有する。一六四〇年の「解散反対法」が、議院みずからの自律解散以外には、国王大権による解散をみとめなかった点とを比較すれば、国王大権にたいする統制が緩和されていることがわかる。

イングランド革命当時、国王の意のままの執行にまかされた権限として、議会による統制の最大の対象となっていた軍隊(民兵)指揮についても同様である。「提案要綱」によれば、軍隊(民兵)指揮にかんする当面の措置として、中央政府に國務會議(Council of State)がつくられる。そして、この「國務會議」は「本王国とアイルランドの平和と安全

のために、民兵にかんする、いつくかの権限を指揮・監督 (superintend and direct) する権限」「国王の評議会として外国とのすべての交渉をおこなう権限」(但し、議会の助言と同意なしには宣戦講和はなしえない) などを有する。

ただ、この國務會議は当面の措置にかんする機関であつて、将来にわたる軍隊指揮権は、十年間、議会の両院にまかされた後、両院の助言・承認を条件として国王に帰属させられる。

またイングランド革命初期からの争点であつた官吏任免大権も、「議会の両院が三人を指名し、そのなかから国王が一人を任命する」手続的な制約を課しながらも、国王に帰属させられている。

このように、「提案要綱」に構想されている国王大権の統制の構造は、革命前に国王が有していた広範な、国王大権の領域に、議会による一定の制約を加えながらも、基本的には、国王大権にかんする裁量を大きく認めるものとなっている。「国会に反するすべての宣言その他の行為は無効とする」として、革命における議会の勝利の成果をふまえてはいるが、それは国王大権にたいする議会の完全な統制を意味してはならず、議会が関与できる領域とそうでない領域(もっぱら国王大権にゆだねられる)に分けて、議会の関与とできる税負担などの領域における国会制定法の優位が意味されている。また大臣の責任については、「司法権あるいは最終的判斷権」を有する議会の両院によって法的に問われること、そして国王による恩赦をその行為についての弁明となしえないこと、にとどまる。責任追求のこの手法は、弾劾によって法的な責任を問う、という革命前の大臣責任の追求の法理を外れてはならず、大臣にたいする政治的な責任の追求を課題とする近代憲法上の原理にはなお到達していない。

「提案要綱」が国王に一定の裁量的な領域を認めた理由は、革命を徹底してこれまでと全く異なつた統治構造をうちたてようとした平等派に主導権を渡すまいと、この時点でのクロムウェル・アィアトンの軍隊指導層が、国王との一定の妥協を模索したことに関係している。しかし、議会内の穩健漸進派(長老派)が革命の進行をおしとどめようとする傾向を示し、スコットランドが一転して国王チャールズと結んで、イングランドに攻めいると(第二次内戦の開始)、軍隊指

導層・議会内の急進派は、レヴェラーズの諸要求に近づくことになる。

一六四八年一月、軍隊の指導者層から庶民院に提出された「フェアファックス軍司令官と将校會議の謙虚なる抗議」は、第二次内戦での議會軍の勝利を反映して、それまでの「提案要綱」の方向とは異なつて、反国王大權の態度を鮮明にする。それは、「人民によつて自由に選ばれる代理人あるいは代表者から構成される」議會を「公共の、最高の評議會」と位置づける。そして、この議會は、立法權・國家の諸機構を編成する權限・それらを改廢する權限・宣戰講和權などもつ。そして統治は、人民の代表体がつくつた法にしたがつて、人民の代表体が任命した官吏によつておこなわれる、と、この「抗議」は規定する。

この文章では、法律の執行について、次のように規定されている。「國民の日常の秩序だて (Ordering)、および統治 (Government) は、その評議會 (議會を指す一引用者) または國民の代表機關がつくつた法律・規則にしたがつて、その機關が承認した官吏 (public officers) および行政官たち (administrations) によつて、おこなわれる」。

そして、この「官吏および行政官たち」にたいする議會による統制は、次のようにしてなされる。「官吏に、その信託を濫用・違背する犯罪または怠慢があつた場合には……最高の信託を有している評議會または代表機關は、法律にしたがつて、または自らの判断で、その犯罪者を召喚し、刑罰を課する」。

その刑罰の判断のさいには「とくに個々の法律に反していないとしても、一般的な理性性法もしくは万民法 (Law of nations)、または正義を要請する公の利益の主張に反している」か否か、について判断できる。

官吏にたいするこの責任追求の方法は「法律に反してい」るかを問うという方法で、裁判の方法に類似しており、前にのべた弾劾と同じように、その官吏の法的な責任を問うものである。しかし、その判断にあつて、「公の利益の主張」という一般的条件が導入され、それが何であるのかを判断するのはあくまで議會である以上、その犯罪成立に必要な構成要件自体は緩和されて、政治的な責任を問う方法に近い構造になつていゝといえるだろう。

ここでは、もはや大臣や官吏の「国王にたいする責任」は存在しなくて、「議会にたいする責任」が問題となる。

これらの要求をみても、「提案要綱」からかなり変化したことがわかる。それは、以下にのべるレヴェラーズの憲法論に多分に影響されていた。

時期はいくぶん前後するが、明確な、政府の議会にたいする責任の観念はすでに現われていた。それが③のレヴェラーズの見解である。

第一に、レヴェラーズは、一世紀あまりのちのフランス革命でサン・キュロットによって主張された人民主権論に匹敵する権力原理をとなえた。「すべての権力は、本来的・本質的にこの国の人民の全体にある。人民の自由な選択、あるいは人民の代表者による同意は、すべての正当な統治の唯一の源泉、あるいは基礎である」¹¹⁾。

人民こそが権力の基礎と考えられたから、人民には、原則的に平等な普通選挙権が帰属した。¹²⁾ 国王こそが全ての権限、全ての「正義」の根源と考える、それまでの権力についての原理は全く無視されている。

そして、権力の源泉である人民によって普通選挙で選出される庶民院は「人民の代表者」として「最高の権力」を与えられる。庶民院は、唯一の立法機関として法律を制定・改廃する権限をもつ。それは、統治機構にかんする原理からいえば、議会制民主主義原理といえる。¹³⁾

第二に、革命以前に、国王が独占的に保有していた、国王大権に属する事項は、議会ここでは人民の代表議院に帰属させられる。たとえば、軍事にかんする権限、外交にかんする権限は議院に帰属する。この場合、議会はたんなる立法機関ではなくて、実際の執行機関として活動した。それは、現実の革命の進行に対応していた。内乱で国王軍を打ち破った議会軍は、その時点ではイングランドにおける唯一の実力機関であって、それに指示を与える権限をもつ議会の両院は、国の実質的な最高の権力機関であった。

それでは、国の最高機関である議会と具体的に執行にあたる政府の官吏とはどのような関係にあるべきと構想された

か。

政府の官吏にたいして議会は次のような権限を有する。「人民の善のために信託されたことへの怠慢・裏切り行為について、この国のすべての官吏の責任を問う (account for) 権限」「信託されている業務もしくは事項についての裏切り、または忠誠心の欠落のゆえに、その職務・位階・信託から官吏を解任し、罷免する権限」「人民の善にかなうと判断される総督職・官職を、どのような職種であれ、創設する権限」。(「真にのべられた軍隊の主張」の文言)¹³

一六四八年の末に公刊された、ジョン・リルバーンの『自由の基礎』¹⁴の中には、執行機関として「國務會議 (Concil of State)」を設立しよう、という構想がみられる。それによっても、執行機関である國務會議は議会による完全な統制にしたがう。「代表議會 (Representative) は、最初の会合のち二〇日以内に、公の事項 (public affairs) を執行するために、國務會議を任命する。その會議は、次の代表議會の最初の日まで継続する。國務會議は、代表議會があたえる訓令 (instructions)、制約条件 (limitations) にしたがって行動する」¹⁵。國務會議は、その任命・活動のいずれをとっても、議会の統制にしたがう機関である。

ここで注目されるのは、「議会在が官吏の責任を問う」(account) とか、「国の全ての官吏は、その (議会在にしたがって) 公の事項を執行するという一引用者) 目的にたいして責任を負う」という明文の規定が登場してきている点である。¹⁶近代憲法 (思想) 史の上で、初めて政府の議会在にたいする責任の觀念が憲法構想として明文化された。もちろん、この憲法構想がただちに憲法典となり、実効化されたわけではないが、憲法史に占める、とくに議院内閣制の歴史における意義は大きいと評価されるべきである。

執行機関である官吏にたいする議会在による統制は、次のような特徴をもっていた。第一に、官吏あるいは執行機関の行為は、議会在によって日常的に指揮・監督される。その意味で、個々の官吏には、その判断の自由にかまされる領域は存在しない。議会的訓令にしたがって誠実に行動したかどうか、を官吏は議会在によって問われ、その結果、自らの職を失うこ

ともある。第二に、そこでは官吏の個人的な責任が問われるのであって、官吏の集団たとえば國務會議が連帯して責任を負うという発想はまだない。だから、議會と執行官一人ひとりとの関係が基本であって、議會と、あるまとまった執行機関という意味での政府との関係ではない。第三に、議員については、官吏との兼職の禁止を原則とする。リルバーンは「國務會議の構成員、軍隊・守備隊において給与を受けとっている官吏、公金の取扱者・受領者はすべて、代表として（議會に―引用者）選出されることはない。選出された場合には、その選挙は無効である」と書いて¹⁸⁾いる。この兼職の禁止は、官吏や國務會議の構成員がたんに議會の訓令の執行者にすぎないものとして位置づけられていることから、きていると思われる。

ここまでのべてきたことは、憲法構想とでもいうべきもので、それが現実¹⁹⁾に具体化されたものではない。次に革命の結果、実際におこなわれた統治とその方法をみてみよう。

一六四九年初めにイングランドでは君主制が廃止されて、共和制が樹立された。一六六〇年に王政が復活されるまでのわずか一一年間の共和制であった。当のイギリスで「空位期」として侮蔑の対象としてしか、通説的にはみられていない、この共和制期は、しかしながら、憲法史、とくに議院内閣制の歴史にとって、大きな意味をもっている。それは、これまでのべてきた、議會による政府の統制、つまりは、政府の議會にたいする責任の觀念が実際に――たとえ、それが不首尾におわる結果であったとしても――統治に生かされた時期だからである。

一六四九年一月四日の庶民院は、次のように、国民主権論にもとづいて、「庶民院の最高性」を決議した。¹⁹⁾

「議會に集まったイングランドの庶民は、以下のように宣言する。神のもとにあって、人民 (the people) はすべての正当な権力の源泉である。人民によって選挙され、人民を代表するイングランドの庶民院は、この国 (Nation) における最高の権力を有する。庶民院によって制定され、法律として宣言されたものは法律の効力を有する。この国のすべての人民は、国王あるいは貴族院の同意と一致がないとしても、その法律によって決定づけられる」。

この決議は、まさに一院制議会の最高機関性を宣言したものだ。

共和制期にはいって、統治の具体的な執行にあたったのは、「國務會議」であつた。名称は「提案要綱」やリルバーンのそれを受け継いでいる。一六四九年二月一三日、庶民院は「國務會議設置法」を制定した。²⁰この法律は、デンビー(Denbigh)卿以下四十一名を具体的に名指して、この人々に「國務會議を構成し、以下の訓令を執行(put in execution)する権限」を与えた。

そして、この法律は一五項目に及んで、訓令を出している。主なものは、(一) 国王制の復活を企図する人々の抑圧 (二) 国内での反乱を鎮圧するための民兵の指揮 (三) 外国との交渉のための大使の派遣、大使にたいする指示、外国の大使の接受 (四) 貿易の確保、在外の入植地・工場の増進 (五) 官吏・軍隊の給与の支払い (六) 税の賦課の執行、などである。執行する。それは、外交・軍事・通商・財務に及んで、現代的な意味で政府といふ活動である。

しかし、この國務會議は議会の完全な統制の下におかれる。訓令の第一二項は「貴君らは、時宜に応じて議会からうける命令を遵守し、それを執行しなくてはならない」と規定する。このように議会はたんに一般的な法律をつくるだけではない機関としても存在していた。

ただ、この時期の議会と政府との関係について考察しようとする際に、考慮に入れておかななくてはならないことは、この段階では立法権と執行権がそれほど截然と区別できるものではない点である。議会が制定する法律は、一般的・包括的な規定だけではなく、特定の具体的な個人に特定の権限を与えるという個別的な規定をも合わせていた。いわば現代憲法では「行政決定」にあたる行為を、議会が立法としておこなっていた。そういう点では、議会を「立法機関」か「執行機関」かと区分することは、それほど意味のあることではない。

しかし、現代の眼からみて、議会をたんなる立法機関として固定してみても、議会が立法もおこなない、みずから執行機関ともなり、官吏にたいする統制を具体的におこなった姿を憲法史に再発見することは意義がある。この

小論は、そこに現代につながる、政府の議会にたいする責任の觀念の萌芽を見出だすからである。

註

- (1) S. R. Gardiner, *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution 1625-1660*, Oxford, 3rd ed. 1906, p. 335.
- (2) *Ibid.*, p. 316.
- (3) *Ibid.*, p. 359.
- (4) A. S. P. Woodhouse, *Puritanism and Liberty*, London, 1950, pp. 403-409.
- (5) *Ibid.*, p. 408.
- (6) Gardiner, *op. cit.*, p. 317.
- (7) *Ibid.*, pp. 319-320.
- (8) Woodhouse, *op. cit.*, pp. 456-465.
- (9) *Ibid.*, pp. 457-458.
- (10) *Ibid.*, p. 458.
- (11) *Levelers Manifestoes the Puritan Revolution*, ed. by D. M. Wolfe, 1944, p. 198.
- (12) レヴェラーズの普通選挙権についての論争について、安藤高行『近代イギリス憲法思想史研究』(お茶の水書房・一九八三年) 二五七—二六三頁、を参照。
- (13) 藤山日出弥「現代『國家と民主主義』『法の科学』の母」一〇七頁。
- (14) Woodhouse, *op. cit.*, p. 434.
- (15) Woodhouse, *op. cit.*, pp. 355-367.
- (16) *Ibid.*, p. 360.
- (17) *Ibid.*, p. 361.
- (18) *Ibid.*, p. 363.
- (19) Kenyon, *op. cit.*, p. 324.
- (20) Gardiner, *op. cit.*, p. 381.

四 市民革命後の国王大権統制の変容

一六八八年のいわゆる名誉革命は、一六四〇～一六六〇年までのイングランド革命によってつくり出された新しい社会構造にたいして、最終的にその法的な定式化を与えた。国王は、コンベンション議会によってオランダから招請された存在であった。国のすべての権力は、国会 (King in Parliament) にその正当性の根源をもつ、という意味で「国会主権」原則が成立し、一六四〇年以前の、国のすべての権力が国王によって正当づけられる国王主権原理は完全に転換させられた。

名誉革命での「国会主権」の確立は、これまで簡単に跡づけてきた、議会による政府の統制の観念の展開とどのような関連をもっているだろうか。

名誉革命は、共和制の崩壊のち王政復古によって再び設立された国王政府の機構を制度的になんら改変するものではなかった。名誉革命を経ても、国王政府の機構の主なものとして枢密院以下の官吏機構は存在していた。なかでも枢密院の各委員会は、いわば政府の各省庁にあたる活動をおこなっている。一六六七年に改組された枢密院の各委員会は、(一) 外交問題 (二) 海軍 (三) 貿易・植民地 (四) 苦情処理・請願の四つに分かれ、活動した。とくに枢密院の外交問題委員会は非常に重要な役割を果たした。¹⁾

さらに、この時期には、国王にたいして統治の一般的な政策について助言するグループ、いわゆる CABINET とよばれるグループが活動しはじめた。このキャビネットと外交問題委員会とはしばしば人的な構成で重なり合うことが多かったが、外交問題委員会の権限はその担当分野に限定されていたのにたいして、キャビネットはひろく一般的な諸施策にまで及ぶことができた。²⁾

それでは、国王政府のこうした諸機構にたいして、名譽革命では、どのような統制がなされたのか。

「權利章典 (Bill of Rights)」（一六八九年）は、国王による法律適用除外権 (dispensing power) と法律停止権 (suspending power) を否定した。それは、立法における国王の恣意を放逐し、国会 (King in Parliament) の優位を確定した。国王は、貴族院と庶民院の同意がないかぎり立法できない。

また、このほかにも「權利章典」は、十二の項目をあげて、国王の権限を制限した。たとえば、議会の両院の承認によらない税の徴収、議会の両院の承認によらない常備軍の徴集・維持が法律に反するものとされた。³⁾

名譽革命は、このようにして、王権の行使を国会制定法によって枠づけたが、国王大権全てを否定したりするものではなかった。むしろ、反対に、広範な国王大権は残存した。

その権力の実態として、国王ウィリアムとメアリーの政府は、けっして弱いものではなかった。むしろ国王政府として、強力な統治の権限をもちつづけていた。⁴⁾ ケアーの評価によれば、名譽革命によって「王権の全体的な基礎が変えられた」⁵⁾のであって、王権それ自体が縮減されたというものではなかった。王権はその新しい基礎の上に立って維持されなくてはならず、国民は「活動し、統治する真の国王」⁶⁾を欲した。いわば国王と議会とが、同じ基礎の上に置かれた。その基礎とは、統治構造の上からいえば、混合王政的な統治構造である。立法権は国王と議会の両院の双方に、そして、法律により一定の制約をうけるとはいえ、国王大権は維持される。

その「基礎」の政治的背景は、名譽革命による解決に、当時の政治的な支配勢力が基本的な一致点を見出したことにある。名譽革命を推進した勢力の基本的な一致点は、王権にたいするイングランド革命で獲得された成果を確かなものにし、絶対主義的な国王体制の復活とレヴェナースなどに代表される民衆運動の前進あるいは共和制思想のような急進主義の双方へ逸脱しないことにあった。⁷⁾ それは王政復古体制（けっして一六四〇年以前の王政への復活ではなかった）によって主張された路線でもある。その意味では、名譽革命は王政復古体制の延長線上にあると考えるてもよい。

一六六〇年以後は、一六四〇年代の鬭争の基礎にあつた、議会を構成する社会階層と国王政府をになう社会階層との間の對抗は、徐々に解消し、そこには国王政府と議会との同質化ともいうべき社会關係があらわれてくる。

その現われの一つが、議会と政府との人的な交流である。王政復古体制の下では、国王政府の機関である枢密院に、議院の中のいくつかの党派から選ばれる人物を採用しようとしたテンプルの試みがあつた。また、名譽革命の後、一六九三年にも、サンダーランドは大臣を議院の指導者の中から選ぶように国王にたいして進言した。このサンダーランドの提案は実現して、その後は議会の指導者が大臣に任命されるようになる。⁶⁾

一六九五年には、議院の中のホイッグ派による大臣の集まり (Ministry) が形成される。これは政党内閣の萌芽といわれている。一七〇〇年の王位継承法は、議院から国王の大臣など (placeman) を排除する規定を含んでいたが、この条項は現実に効果をもたないうちに廢止された。

これらの試みは、いわば「執行府と立法府とを和解させる試み」(アンソン)であつた。たしかに、この時期には、議院の中の庶民院と国王とが政策の上で必ずしも一致してはなかつた。たとえばサンダーランドの提案の背景には、フランスとの外交をめぐる政策的な対立があつた。しかし、その対立はもはや敵対的対立にまでは至らない性格のものであつた。名譽革命の後の「国会主権」は、王権に對抗してつくられたというよりも、立憲君主化された王権をそのなかに含みこむものであつて、議会と国王との非和解的な対立という面を本質的にはもっていない。そして、議会と国王は協同して、統治をになつた。

とくに外交にかんする分野では、国王大権にもとづいて国王に積極的な裁量を認めた。権利章典にも王位継承法にも、外交にかんする国王大権を統制する規定はない。とくに植民地についていえば、一九世紀中葉に至るまで、国王大権が植民地の支配・抑圧のために活用された。¹⁰⁾一八世紀のイギリスの対外進出は、支配階層にとって共通の利害であり、そこでは国王大権の行使が全く肯定されていた。ここに名譽革命後の統治の別の側面をみる事ができる。

名譽革命後は、国王政府を統制する新しい法理は誕生していない。国王は、革命の後でもその官吏任免大権にもとづいて大臣を任免した。このことについて国王は議会によって制約されることはなかった。

憲法慣行としての大臣責任制もまだ現実のものとはなっていない。アンソンは、名譽革命直後の統治機構上の問題点として、「適切な人物に責任を課す」ことができないことを挙げている。¹¹⁾ 政府の諸部局が責任をもった長のもとで運営する行政体制がなお確立してはいなかった。

一七〇〇年の王位継承法は「この王国の法律および慣習法により、正しくは枢密院の管轄内にあるべき、本王国の良き統治にかんするすべての事項は、枢密院で処理されるべき」であるとした。これは、ハノーバー朝の国王が外国人の側近たちによって左右されることのないように、国王にたいする枢密院の助言の責任を明確にしようとした試みだった。¹²⁾ しかし、この規定は実際に効力をもたなかった。メイトランドによれば、「法律は、国王大権の行使について枢密院に諮問することを国王に要求してはいなかった」¹³⁾。王位継承法は、枢密院などの執行府に新たな責任の明確化をうながすことはできなかった。

名譽革命から一八世紀中葉までは、経済的な社会構造からいえばマニファクチュア段階であり、国家の政策としては重商主義政策がとられた。この社会的な構造の段階での政府は、国会によって制定される法律によって授權・制約づけられる立憲主義に立脚しつつ、法律の範囲内で、あるいは法律が規定していない領域では、国王大権にもとづく広範な活動をいとなく。そのさい、政府は議会から責任を追求される立場にはおかれなくて、「強い政府」の様相を呈した。

これまでの展開から大臣責任制、あるいは議院内閣制の成立の前史と考えられた一七世紀に、議会にたいする政府の責任の萌芽をすでに見出すことができた。と同時に、そのときどきの政府が負っている課題、もっといえば、その段階の国家のあり方につよく規定されて、政府にたいする議会の統制の様相は変化したのであって、歴史的な被制約性を色濃く有していた。今後の課題として、議会にたいする政府の責任の歴史的展開をさらに一九世紀までの射程の中で、追求しなく

てはならぬ。

註

- (1) Anson, *op. cit.*, pp. 91-92.
- (2) *Ibid.*, p. 89.
- (3) F. N. Williams, *The Eighteenth-Century Constitution 1688-1815, Documents and Commentary*, Cambridge, 1960, pp. 26-33.
邦訳としては、高木八尺ほか編『人権宣言集』八二頁。
- (4) 福井英雄「一八世紀イギリスの地方政治と中央政治」(一)『立命館法学』六七号、三二頁。
- (5) D. L. Keir, *The Constitutional History of Modern Britain 1485-1937*, London, 4th ed., 1950, p. 271.
- (6) Maitland, *op. cit.*, p. 388. 前掲訳書、五一六頁。
- (7) 浜林正夫『イギリス名譽革命史(上)』(未來社・一九八一年)一九四頁。
- (8) この過程については、清水睦「搖籃期におけるイギリス内閣制度研究の一試論」(一)四・完)『法学新報』六三卷二一五号、を参照。
- (9) Anson, *op. cit.*, p. 93.
- (10) 下山瑛二「行政権」所収、天野和夫ほか編『マルクス主義法学講座 5 ブルジョア法の基礎理論』(日本評論社・一九八〇年)三三二頁の註の問題提起、を参照。
- (11) Anson, *op. cit.*, p. 99.
- (12) Maitland, *op. cit.*, p. 390. 前掲訳書、五一八頁。
- (13) *Ibid.*, p. 390. 前掲訳書、五一八―五一九頁。