

研究ノート

共和制イングランドの議会と政府(二)

——大臣責任制の成立をめぐる——

はつめい

イングランド革命期の議会と政府について、これまで書いてきた二つの論文の問題関心はつぎのような点にあった。議院内閣制あるいは大臣責任制とよばれる憲法上の制度が憲法史のうえでいつ成立したのか、と問われる場合、一八世紀末の庶民院による不信任決議案の可決にもとづく内閣の総辞職という憲法慣習の成立にもとめられたり、あるいはせいぜいさかのぼっても一七世紀後半における事実上の制度としての内閣の誕生から検討がはじめられるのが通例であった。⁽²⁾それでは人權の発展の歴史においては不可欠の画期とされている近代市民革命は、議院内閣制あるいは大臣責任制の発展のうえで、いったいいかなる意味を持つていたのだろうか。そこには近代憲法の基本概念の成立にかかわる、なんらかの重要な契機がふくまれていたのではないだろうか。そのようにして、近代市民革命を憲法の基本原則、とくに議院内閣制あるいは大臣責任制の成立にとっての重要な契機として位置づけなおしてみようとしたことが、この課題の研究をはじめた問題意識であった。

一六四〇年にはじまる長期議会による国王にたいする抵抗は「憲法闘争」とよばれるように、近代憲法の基本理念と議

小 栗 実

会や行政府、裁判所などの憲法制度の成立にかんするさまざま模索をふくんでいた。とりわけ国王大権にたいする議会による統制の要求は、年を経るにつれて、「国王にたいする大臣の責任」に対抗する「議会に対する大臣の責任」の観念をうみ、具体的な制度についての要求へと発展していった。国王の官吏任命権、軍隊指揮権にたいする議会による統制はその基本的な二つの柱であった。そしてその要求をイングランド革命初期の段階で、いわば憲法文書として定式化したものが「一九ケ条の提案」³⁾(一六四二年)だった。この提案は「議会の両院によって承認される」枢密顧問および大臣だけがその職につくことができる、と要求した。しかし、この「一九ケ条の提案」での「議会にたいする政府の責任」の主張は、王政に反対する革命の到達段階を反映して、事態の緊急性を理由として、あくまで臨時的な対応として主張された。

やがて、国王軍との内戦に勝利した議会軍の中から、この「議会にたいする政府の責任」の原則をみずから憲法構想の中にもっと明確に位置づける主張がでてくる。平等派の憲法構想がそれである。

その後、一六四九年の共和制樹立にいたる革命の経過は、この平等派と、共和制のもとで主導権をとることになる独立派との共同そして対抗を軸に進む。独立派の憲法構想である「提案要綱」(一六四七年)、「フェアファックス軍司令官と軍会議の謙虚なる抗議」(一六四八年)、さらに共和制樹立直後の実際の統治機構である国務会議の設置(一六四九年)などの文書や制度は、内容的には差があるが、基本的には「議会にたいする政府の責任」⁵⁾の原則を程度の差はあれ、うけられている。

以前の二つの拙稿が対象とした、議会内での議会派と王党派との対立の時期(一六四〇年～一六四二年)、第一次内戦から議会軍の勝利に至る時期(一六四二年～一六四七年)、国王に対する勝利の後の統治構造のあり方がさまざまに論争され、かつ主導権をめぐる闘争がなされた時期(一六四七年～一六四九年)にひきつづいて、共和制期(一六四九年～一六六〇年)の政府と議会の関係を、この「議会に対する政府の責任」の原則、大臣責任制の原則を中心にして、その成立をめぐる分析してみようというのが本稿の課題である。その検討のさい、一応の時期区分として、次の四つの時期を画

してみた。(一)共和制樹立にさきだつて、基本的には国民によって選ばれた代表議会が中心的な国家権力機関であることをかかげ、代表議会による執行府の統制を念頭においた憲法構想が提出された時期(一六四七—一六四九年)(二)実際に共和制が樹立されて、理念的には「議会にたいする政府の責任」の原則にもとづいて、政府の諸活動が展開されたが、実際には、「新たな国王」とでもいふべきプロテクター政権が生まれてくる時期。ここでは、この時期にどのような政府活動がおこなわれ、政府が実際に、いかに議会によって統制されたのか、あるいは反対に、その原則はたんに理念的なものにとどまったか、を検討してみたい。(一六四九年—一六五三年)(三)イギリス憲法の歴史の上で、唯一の成文憲法典である「統治章典」が実効化された時期。「統治章典」には権力分立原則が採用されている、と憲法史の上でいわれているが、本稿の問題関心からいえば、革命期の「議会にたいする政府の責任」の原則がいかに変形されていったか、ということに注目したい。(一六五三年—一六五七年)(四)プロテクター政権の崩壊期。憲法史からは、一六五七年の「謙虚なる請願と助言」の成立がその画期をなす。「王政復古」の前夜といえる。一六四二年の内戦開始以後の市民革命の達成した成果がほぼくつがえされていく時期である。しかし「王政復古」は一六四〇年から一六四二年までに議会が課した国王大権にたいする制約を国王が承認することによって成立したことはみのがしてはならない。⁽⁵⁾

第1章 共和制の成立前の憲法構想での「議会にたいする政府の責任」の主張

ここでは、共和制樹立に先立って、当時の諸勢力によって主張された「議会にたいする政府の責任」の原則を簡単にあげてみたい。

一六四〇年代末の段階では、国王との和解あるいは妥協をくわだてる勢力は依然として大きな力をもっていた。第一次内戦終了以後の、いわゆる長老派の憲法提案といえる「四つの提案」は国王の大権の存在、国王によるその行使を前提にしている。しかし、それらの主張は、一六四二年の段階の「一九ヶ条の提案」の水準を越えるものではなかった。一六四

二年には、国王大権の一时的あるいは部分的な制限は議会派の革命的な要求であったが、国王との内戦に勝利した段階においては、もはやそれほど進歩的な内容をもちえていない。そして実際にも、長老派は「プライドのバジー」(一六四八年)によって、議会から追われることになる。

イングランド革命をになった諸政治勢力のなかで、ここで、まず注目するのは、いわゆる平等派の憲法構想である。この憲法構想は結果としては具体化されることなくおわたったが、共和制期に主導権をとった独立派にとって、この平等派の構想といかに対抗するかが一つの理論的な課題であった。と同時に、この構想を無視しては革命をおしすすめることは不可能であった。実際にも、独立派の構想は平等派のそれからおおいに影響をうけている。反対にこの構想が徹底して無視され、平等派が政治的に弾圧されたとき、革命のもっていた民主主義的性格が失われていくことを意味していた。平等派の憲法思想については、これまでも多くの研究者によって紹介、検討されてきた。本章の目的は、前稿で、独立派の「提案要綱」の構想した「議会にたいする政府の責任」について「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おらず、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」と評価した対比として、平等派の見解について、「明確な、政府の議会にたいする責任の観念はすでに現れていた」とのべたことを、平等派のこのした資料を追いつつ、もうすこし敷衍してみよう、という意図にある。

(1) 「人民にたいする議会の責任」

一 ウルフの史料集で、平等派が当時、発表した文書の中で最初にあげられているのは、「何千人もの市民の抗議」(一六四七年七月七日)である。この「抗議」は平等派の一員であるリルバアーンの逮捕を指示した庶民院にたいする抗議を表明しているが、議会の権限、議会と政府の関係についてもふれているところがある。しかし政府といつても、この段階

では、なににもまして、国王の大権機構が政府そのものなのであって、議会と国王大権との関係という形で、問題が取り上げられている。それゆえ、国王の大権事項である諸権限を議会はいかに制限あるいは奪取するのが問題である。「抗議」で注目されるのは、「庶民院の最高権力」の主張がすでにあらわれていることである。「人民は、庶民院に最高の権力を与える。その権力はひとり庶民院のみに属する。庶民院だけが人民によって選ばれた。それは明白である。われわれが注意しているように、国王と貴族院が幅をきかせてはならない。最高権力が人民や庶民院と一致しないことのないように注意しなくてはならない」⁽⁹⁾。人民によつて選ばれた庶民院こそ、この国の最高権力であるとする、この主張は平等派のその後の憲法構想に一貫してつらぬかれている。それは人民主権原理、そして、それにもとづく議会中心主義の原理そのものの表現といえる。

とくに、この「抗議」では、庶民院による立法権の独占が強調されている。「法律を制定、修正、廃止することにより、この国全体を拘束する権力はあなた方だけにしかない。しかし、国王の裁可と貴族院の同意なしには法律が制定できないかのごとくふるまうことによつて、あなた方はわれわれを欺いた。国王あるいは貴族院があなた方が承認する事柄に同意しないならば、あなた方の議院自身の決定によつて、あなた方が適切と考える事柄に法律の効力を与えることは十分な理由がある」⁽¹⁰⁾。一六四二年のいわゆる「民兵令」以後、議会は、両院の同意した法案について、たとえ国王の裁可をうけることがなくても、法律とおなじように効力をもつ、とした。ただし、議会はこれには法律の名称をあたえず、オーディナンス(ordinance)の名称であくまでその一時的、臨時的、緊急避難的な性格を強調した⁽¹¹⁾。平等派はこれをもっと徹底して、国王に加えて、貴族院も排除しても、なお正当であるとした。しかも、その根柢は、長期議会の正当化の論理とことなつて、人民に選ばれたがゆえに、という人民主権原理によつて正当化した。平等派にとつて、議会はあくまで人民に奉仕する機関としてあつた。議会の権力は「われわれが信託した権力にすぎず、われわれ自身のよりよき生活のため以外の目的に用いられてはならない」。「われわれは、あなたがたの主人であり、あなた方はわれわれの代理人(Agent)である。

それは、あなた方が承認しなくてはならない真実である」と「抗議」は述べる。くわえて、代表議会は最高の権力を持つが、その代表議会は「最大限、一年間だけ議会である」ことを、つまり、ここでは一年ごとの選挙を平等派は要求している。現状のごとき、三年に一回の選挙では不十分というのである。

二 一六四七年三月三十一日に庶民院にたいして提出された「三月請願」においても、国王と貴族院の法案にたいする拒否権が否定され、庶民院が、人民の意思に基礎をおくことがうたわれている。この請願の全体の色調は、先にふれた「抗議」とことなつて、ややおさえた表現になつてゐる。

この請願でも、平等派は庶民院をこの国の最高権力と認めている。請願の題名からして「この国のまさに尊敬されるべき、最高の権威である庶民院へ」となつてゐる。まず請願は「人民の自由な選挙に基礎をもつ議会による統治以上に、公正なる統治は憲法において存在しない」として、議会在が統治の基本的な機関であることをいう。議会の権限については、第一項であつてゐる。その主要な内容は、名指しこそしてはいないが、国王と貴族院の拒否権の否定であつた。

一六四七年夏までの時期において、平等派の憲法構想において、国王の大権やその機構の改革について具体的に言及された事柄としては、この国王および貴族院の拒否権の否定が主要な要求であつて、他の事柄はほとんどふれられていない。革命前に支配的であつた伝統的な憲法構造によれば、国王と議会の両院の共同によつて立法がなされるのであつて、国王と貴族院の拒否権の否定は、まさに、この伝統的な憲法構造の否定を意味してゐた。

そのうち、この請願は、十三項目にわたつて議会に対する要望を列挙してゐる。その内容は、人身の自由、信仰の自由をふくみ、さらに独占的な商人団体の廃止、裁判制度の改革、十分の一税の廃止などをかかげてゐる。

このような平等派の要請にたいして、庶民院は、表決の結果、この請願になんら回答しないことを決定した。

三 一六四七年七月一七日のオーバートンの筆になる「衰退した代表機関である庶民院から、この王国の自由なる人民すべてを代表する機関への訴え」⁽²⁰⁾においても同様である。「いかなる人物あるいはいかなる人々によってであれ、拒否権による妨害と偏見から、議会の権威が、将来にわたって保全され、確保されること」が平等派によって要求されているが、大権機構の改革自体の本格的な構想は、この段階では具体化されていない。

この文書で注目されるのは、議会の議員に対して、選挙民のがわから、議員の行動についてその責任を問う制度が構想されていることである。「そのカウンティの信頼をいつわり、裏切ったこと、あるいは、この国に専制的な権力を導入しようという試みがあった場合、議会の議員一人ひとりにたいして、カウンティの住民から提起される全ての弾劾をカウンティの審問官は受理しなくてはならない。そして、審問官は、そのカウンティの名において弾劾する権限をもち、かつ、その権限をきちんととりおこなわなくてはならない。そして、審問官は、その議員を法廷に召喚する権限を有する。有罪が判明すれば、判決が執行され、その議員の代わりに別の人が人民の選挙により、議会に送られる」⁽²¹⁾。大臣あるいは国王の枢密顧問官にたいする弾劾は、長期議会の開始直後の一六四〇年から一六四二年にかけて、ストラフォードをはじめとする国王政府の高官にたいしておこなわれていたが、平等派の文書には、議会の議員にたいする、選挙民からの弾劾制度の確立が主張されているのである。

このようにみてくると、平等派の一六四七年段階までの憲法構想では、「議会にたいする政府の責任」の原則が主張される以上に、「人民にたいする議会の責任」の原則の確立がとくに主張されていることがわかる。

平等派がその当時のような政治勢力のなかに影響力をもっていたか、といえは、議会の内部にはだれひとり平等派の議員をもつてはいなかった。都市の市民や下級兵士がその主要な支持基盤であったとすれば、議会から排除され、議会にかたちの声が届かないことこそ、最大の問題であっただろう。だからこそ、なにもまして、「人民に対する議会の責任」の原則をうちたてて、いかに議会をかれらにちかづけるか、が構想された。

平等派の憲法構想の中に、大臣や官吏に対する統制の構想がもつと具体的なかたちで登場してくるのは、一六四七年秋からである。その時期には、議會軍のなかで一定の力をもったかれらは、軍の將校たちの憲法構想に対抗して、かれら独自の憲法構想をより鮮明にしていく。そのなかで、「議會にたいする政府の責任」の原則が登場してくることになる。

(2) 「議會にたいする政府の責任」

一 議會すなわち庶民院が最高の権力をもつことはすでに主張されていたが、それでは実際の政府活動を最高権力たる議會はどう統制していくのかについて、その構想がはっきりと登場してくるのは、一六四七年一〇月一五日にロンドンで出版された「真にのべられた軍隊の主張」⁽²²⁾である。この主張は一〇月九日に軍隊内のアジテーターによって署名され、一〇月一八日、軍の司令官フェアファックスあてに提出された。

「主張」は、議會について、「人民にとつて、権利と自由にたいする要望の基礎である」としたうえで、議會をいかに構成し、いかに選ぶのかについて、三点をあげている。まず第一に、一年に一度かならず選挙がなされる。「それぞれのカウンティにおいて、議會の代表を選ぶために、人民は、二年毎の定まった日に、令状あるいは証状がなくても、当然のこととして、集合する」⁽²³⁾。そして、「主張」はこの二年ごとの選挙の実施を、議會によつても変えることのできない「最高の法 (paramount law)」つまり、いわば憲法的な規律とすることを要求している。この要求は、長期議會の初期に「三年議會期法」⁽²⁴⁾で議會が国王に三年ごとの議會の確実な召集を義務づけた内容に似ているが、ここでは国王の議會召集権が一応前提とされていたが、ここでは、国王の意思に全くかわりなく、議會が選挙され、召集される。現代の憲法学の分類からいえば、議會の自律的召集のしくみが主張されている。

しかも、この要求は「最高の法」とされている。平等派にとつて、議會の存在を国王の意のままにさせず、正確に開会させることこそ、当面の最大の要求であった。

第二に、二十一歳以上の男子普通選挙権を要求する。「違法な行為のゆえに、数年の間あるいは生涯にわたって、自由を奪われた、あるいは奪われるであろう人々を除いて、二十一歳以上の自由民 (the freemen) はすべて選挙権者である」⁽²⁵⁾。平等派にとつて、議会を選挙する権利は、基本的な性格をもつと考えられた。「定まった時期に、議会のあらたな選挙をおこなう権利を人民はもっている。……そのことは、人民の自由にとつて本質的なことなので、否定されてはならない。選挙をおこなう権利がないとすれば、立法権力の性格は専制的なものになり、人民は奴隷と同様の状態にとどめおかれる」⁽²⁶⁾。要求の第二は、まさに平等派の基本的な要求であり、そのことが、それまでのいろいろな党派と平等派の政治的な主張の大きなちがいとなっている。

第三に、議会の会期決定および停会、解散について、他の国家機関の関与を否定する。「選挙され、召集された議会は、会期を定める。その会期は議会みずから決定する。その会期終了以前には、議会は、国王あるいは議会以外の他のいかなる人々によつても、停会にされたり、解散されたりすることはない」⁽²⁷⁾。第三の要求も、第一とおなじく長期議会の初期の「解散反対法」⁽²⁸⁾の内容に類似している。しかし、この要求は第一の要求と関連づけられて、二年の会期中の、議会にたいする国王ほかからの介入を排除することにその主旨がある。長期議会が一六四二年以後、人民によつて選挙されることなく、この時点まで継続していることにたいし平等派は批判的であり、「この議会が確実に解散される日程が決められる。ただし、その日程は今後九ヶ月以内に」⁽²⁹⁾と主張して、長期議会の解散を要求した。

このように議会の選挙そして会期を確実に保証する規定をのべたのち、議会の最高性が「すべての権力は元来、本質的に、この国の人民全体にあり、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公正な統治の唯一の根源あるいは基礎である」⁽³⁰⁾として、正当化され、そして「人民の代表者の最高権力は、法律を制定、廃止する権限として、ただちに明確に宣言される」⁽³¹⁾と、立法権がまず第一にあげられている。

つづいて、「議会に対する政府の責任」の原則にもとづく、議会の官吏にたいする統制権限が主張される。第一に、官

吏にたいする問責権。議会は「この国の全ての官吏にたいして、人民の善のためにかれらにあたえられた信託についての怠慢あるいは裏切り行為を問責する権限をもつ」³²。第二に、官吏の任免権。「その官吏にゆだねられている業務あるいは事柄における忠誠あるいは裏切りによる功罪にしたがって、官吏がその職務、位階、信託にとどまるのか、それとも転任あるいは免職されるのかを決定する権限を（人民の代表者たる最高権力は）もつ」³³。第三に、官職の設置権。議会は「人民の善にとつて利益となると判断される官吏を、どのような職種であれ、設置する権限をもつ」³⁴。

このように、「真にのべられた軍隊の主張」は、きたるべき統治機構の構想において、人民主権原理にもとづいて、議会の最高性をうたい、そして、議会による執行機関の統制を講じようとしていた。

二 平等派の憲法構想としてよく知られている「人民協定」は実は同じ題名の「人民協定」であつても、三次にわたつてつくられている。第一次人民協定³⁵は一六四七年一月二十八日にロンドンで公表されている。この文書は「主張」の内容をより整理したもので、議会の権限にかんする項目についても、内容的には「主張」の内容とそれほど変わりはない。

第一に、議員の選挙について不均衡を是正することが主張される。「今日、議会における代表を選挙するために、カウンティ、市、ポローごとに、きわめて不均衡に配分されているイングランドの人民は、住民の数にしたがって、その差がもつとすくなくなるように配分されるべきである。議員の数、選挙区、配分のしかたについては、現在の議会の終了までに決められる」³⁶。ただ第一次人民協定では選挙権の制限の改正について、とくに「主張」のごとく、「二十一歳以上の自由民」とかいうようには、とりわけて具体的にはのべられていない。しかし「住民の数にしたがって」という原則は、普通選挙権の要求を前提においていた、と考へられよう。

第二に、現在の長期議会の解散が提案される。「同じ人物が長い間、権威をもちつづけていることから明らかに生まれてきている多くの不都合を防止するために、現在の議会は一六四八年九月末日をもって解散される」³⁷。

第三に、二年ごとの議会の確実な開催と会期の限定がのべられている。

第四に、議会の権限が「主張」の内容をより要約した形で、規定されている。議会の権限についての大前提は、議会の最高機関の地位をあたえているとはいえず、それはあくまで人民の主権をこえるものではないことである。「この国の代表的議会の権力、および将来にわたってすべての代表議会の権力は、その代表議会を選挙する人々にたいしてのみ、劣位におかれる。」³⁸⁾列挙された議会の権限の最後には「一般的には、代表される人民によって議会にたいし明示的に、あるいは暗黙のうちにもみずから留保していること以外は、いかなることであれ、議会はおこなう権限をもっている」³⁹⁾旨、示されている。これは、最高権力たる議会をも制限する事項の存在を意味する。しばしば指摘されてきたように、人民協定のなかには、宗教の自由など議会によっても関与できない項目が挙げられている。議会によっても侵すことのできない権利を基本的人権として認めた近代憲法の人権觀念の発展の歴史からいっても、人民協定はきわめて重要な位置をしめしている。⁴⁰⁾

それ以下に、議会の権限が列挙される。「いかなる人物あるいはいかなる人々であれ、その同意あるいは一致がないとしても、法律を制定、修正、廃止する権限」⁴¹⁾を議会はもつ。前にのべてきたように、ここでは指名しこそされていないが、国王と貴族院の立法にたいする介入が拒否されている。

議会による官吏に対する統制という点では、「官職、裁判所を創設、廃止する権限、どのような位階であれ、執行官(magistrate)と官吏を任命、罷免、問責する権限」⁴²⁾が注目される。すでに「主張」にあらわれていた「議会に対する政府の責任」の原則がふたたび提案されている。

さらに、宣戦講和をおこなう権限、外交交渉をおこなう権限を議会にわたしている。過去、これらの権限はいずれも国王の大権であった。国王の大権の剝奪、人民の自由で平等な選挙にもとづいて成立する議会による国王大権の掌握、これはまさに伝統的な憲法構造を打破する革命的な要求にほかならなかった。

第一次人民協定が提案された時期より、約三ヶ月前、議會軍の主流派である独立派は、その憲法構想として「提案要綱」⁽⁴³⁾を發表していた。「提案要綱」を「人民協定」と比較しての特徴は、第一に、革命以前に国王がもっていた広範な国王大権の領域をひきつづき承認して、そこにかなり広い範囲での国王の裁量を認めていたことにある。たとえば議會の解散について「二年ごとの議會は、議院みずからの同意によって休会あるいは解散されなにかぎり、かならず一二〇日間の会期をもつ。そののち、国王によって休会あるいは解散される」という一項をもっている。また官吏の任免についても「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」となっていた。その意味では、「提案要綱」は、革命前からの伝統的な憲法構造つまり国王と議會の両院の共同という図式になお強くとらわれていた。しかし、第二次内戦をへて、共和制樹立直前になると、独立派もまた、平等派と同様に、この伝統的な憲法構造をふみこえてしまう。

第二に、この「提案要綱」は軍隊（民兵）の指揮にかんする当面の中央政府の機関として國務會議（Council of State）の設置を提案している。これまで国王政府の中央機関としては、国王の他には、大法官などの個々の大臣、それに枢密顧問官を擁する枢密院（Privy Council）が主要なものであったが、國務會議はまったくあたらしい執行機関であった。この國務會議の構想は、第二次人民協定に受け継がれ、さらに共和制期に現実に具体化されることになる。

三 一六四七年の有名なバットニー會議⁽⁴⁴⁾での対立、さらに議會による平等派にたいする抑圧などから、平等派と独立派のあいだには亀裂がふかまっていたが、一六四八年一月の平等派による「庶民院への請願」⁽⁴⁵⁾は、「人民協定」など、これまでの文書で主張されてきた統治構造の改革のあり方をくりかえすとともに、長期議會による抑圧へのはげしい抗議と公正な裁判によるその救済策を、次のようにのべている。「この名譽ある議院は、法律を制定・廃止すること、裁判所を設置・廃止すること、官吏を罷免・任命することなどによって、われわれの苦情を救済し、われわれの自由のために安全を提供する権力のすべてを、人民から信託されている。」⁽⁴⁶⁾（第一項）。「すべての統治者および執行官も、神の使いであるまに、

人間の使いであり、そしていかなる権威も神にもとづくものではなく、人民の相互の同意によっている、とわれわれは考えるので、この名譽ある議院だけが、この国の人民を代表する。それゆえに、いかなる人であれ、明確に、あるいは疑う余地なくこの議院から権限をうけることなく、その信託の行使について人民の代表機関たる議院において、人民にたいして責任を負わない人は、いかなる権力も権威も行使することを許されない⁽⁴⁷⁾」(第二項)。この「請願」も「議院にたいする責任」の原則をみとめている。そして「人民にたいして責任を負わない」人、つまり国王やその大権機構の存在を拒否する。

選挙権については、平等派の他の文書と同様に、基本的には普通選挙権が主張されている。「全ての自由民が議会への代表およびシエリフ、治安判事を自由に選挙したのが、この国の古来からの自由であり、ヘンリー六世治世八年法律第七号の制定法によって人民はこの生れながらの自由を奪われた。それゆえ、イングランド国民の生まれながらの権利がすべての人に回復される。ただし、刑事上の理由のあるもの、二十一歳未満、従者 (Servants)、浮浪者 (Beggars) は除かれる⁽⁴⁸⁾。ただし、「主張」とくらべると、従者、浮浪者がつけくわわっている。選挙区についても、配分の不均衡が是正される。「すべてのカウンティは等しい割合で代表を送る。すべてのカウンティは、一人の代表が選出されるいくつかの選挙区 (Divisions) をもつ⁽⁴⁹⁾」いわば均等に分割された小選挙区制ともいえるべき構想といえよう。

この請願でとくに注目されるのは、裁判にかんする規定である。裁判所の管轄権、裁判官の権限が明確に確定されることを要求した。(第三項) のち、議院と裁判所の関係がのべられる。「今後は、通常の裁判所の管轄権の範囲内にある事項は、刑事にかんする事項であれ、そのほかの事項であれ、議院あるいは議会の委員会によって決定されない。これらの事項は、この名譽ある議院が制定する法律を執行することがその義務であり、不正がなされた場合にはこの議院から非難される裁判所によって決定される⁽⁵⁰⁾」(第四項)。つまり最高権力たる議会で、裁判所にかわって、判決を下すことはできない。

そして裁判官にたいしては、手数料などの取得によって裁判が不当な結果にならないよう、国庫からの報酬が支払われることが提案されている。また、「いかなる裁判所の、どんな裁判官も三年以上、継続してはならない」と、裁判官にたいして任期をつけていることも興味深い。「裁判官の独立」の原則と裁判にたいする民主的な統制との関係がここで問題になっている。

(3) 國務會議の構想

一 一六四八年にはいつて、第二次内戦の開始は、共通の敵に対する平等派と独立派の連携をふたたび強めることになった。そうした中で、一六四八年末になると、憲法構想について重要な二つの文書がそれぞれの派からだされることになる。その一つは、独立派の「フェアファックス軍司令官と軍會議の謙虚なる抗告」⁽⁵²⁾である。この「抗告」は独立派のそれまでの憲法構想であつた「提案要綱」と大きく異なつて、国王大権に反対する主張をうちだしている。それは、同時に「人民によって自由を選ばれる代理人、あるいは代表者から構成される」議會を国の最高地位におくことを表明していた。これまで国王大権とされてきた、国家の諸機構を編成する権限、それらを改正・廃止する権限、宣戰講和にかんする権限などを議會に帰属させた。そして、政府の具体的な諸活動は、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りおこなわれる。

二 他方、平等派はいわゆる「第二次人民協定」を軍會議に提出する。この第二次人民協定は、一六四七年に提案された「第一次人民協定」と比較して、より包括的な内容になっている。そこでは選挙についての方法、選挙権の範囲などがより詳細に規定されている。

しかし、これを討議した軍會議は、一部に修正をくわえて、議會に提出した。(一六四九年一月二〇日)。平等派リルバー

ンはこの修正の内容、そして人民不在の手続きを怒り、一月二十五日の日付で、修正される以前の案を公表した。そこで、二つの「人民協定」(以下の記述では、平等派案と軍会議案とよぶ)⁽⁵³⁾があらわれたことになる。

議会と政府の関係を検討する本稿の問題関心から、この二つの「人民協定」をみてみると、議会の議員を選ぶ選挙について、(一)選挙区の不均衡の是正。(二)二年に一度の選挙。この選挙はだれかの命状などによって開始されるのではなく、日程があらかじめ決められている。(三)選挙権者の範囲、が重要な柱である。とくに(三)については、次のように定めている。「すべての選挙区における選挙権者は、イングランドの国民および公民権を与えられた帰化した外国人である。慈善基金をうけとっているものは選挙権者ではなく、通常、救貧税を課されているものが選挙権者である。特定の誰かに召しかかえられているもの、特定の誰かから手当をうけているものは選挙権者ではない。全ての選挙において(大学選挙区をのぞいて)選挙権者は、二十一歳以上の男子であり、選挙がおこなわれる選挙区内に居住する家屋保有者(House keepers)である」⁽⁵⁶⁾。平等派の選挙権論がはたして真の意味で普通選挙権といえるのか、については周知の論争がある。平等派の主張が、当時の政治的な状況に大きく影響されて、制限される選挙権の範囲については、文書によって、違いがあるのはたしかに事実である。この人民協定でも従者や浮浪者がのぞかれ、完全な普通選挙権論といえないのは当然であろう。しかし、独立派の選挙権論などの当時の議論の水準からいうと、断然、一頭地を抜いていたことは否定できない。

そのような選挙制度によって、選挙された議会は、これまでの文書で主張されたように、強大な権限をもつ。平等派案第六条と軍会議案第八条にあげられた議会の権限はほぼ同じだが、「代表議会の権限から除外あるいは留保」されている事項について、いくぶん異なった規定になっている。

軍会議案では、「代表議会は、全体の保全と統治のために、最高の信託をあたえられた。代表議会の権限は、他のいかなる人あるいは人々の同意と一致なしに、裁判所および官職を設置、廃止する権限、法律を制定、修正、廃止および公布する権限、聖的あるいは教会にかんする事項をのぞいて、世俗的あるいは市民にかんする事項においての最高かつ最終の

判断権までにおよぶ⁵⁷⁾なっているが、平等派案では、右の引用文の傍線部がぬけており、そのかわりに「この協定で、代表議会の権限から除外あるいは留保されていないことすべてをおこなう権限⁵⁸⁾」がはいっている。そして、軍会議案では、代表議会の権限から除外あるいは留保される事項として、六項目があげられている。それにはいし平等派案では、八項目である。ここでの大きな違いは、軍会議案では、第九条に、議会の権限とは別の項目をたてて、宗教についてふれているのたいして、平等派案では、議会によっても関与しえないこの八項目の最初に、信仰の自由、宗教上の行為の自由をさまたげる法律を制定してはならない旨を定めていることにある。平等派案の作成者であるリルバーンは、みずから提出した案の中で、宗教にかんする項目について、軍会議が修正したことに怒りをもっていたと伝えられている。信仰の自由をめぐって、両派の間には大きな対立があった。

さらに、軍会議案にくらべて、平等派案がもっと詳細に定めている項目は、特権にたいする制限である。土地保有、国王からの特許状、あるいは出自などを理由にして、法律の適用を免除されたり、通常の裁判手続から除外されたりすることはなく、また、そういう内容の法律を制定してはならない、という旨（第四項、第五項）になって、軍会議案の「特権を与えられない」という規定（第四項）より具体的になっている。

このように、二つの案を比較してみると、平等派案では、議会の権限に対していくぶん警戒的であり、議会によっても侵しえない項目を充実させている。また国王や貴族の特権にたいして厳しい目を向けている。このことは、平等派がその当時おかれていた権利状況からきていると考えることができるだろう。議会による不当な拘束や信仰にたいする妨害が実際になされてきたことをふまえて、平等派は、人民の自由で平等な選挙にもとづいて成立する代表議会上に、国の最高の地位を与えながらも、「議会による専制」にも歯止めをかけようとした。

それでは、国王政府に代わる執行機関についてはどのように規定されたか？ この点では、平等派案と軍会議案にはほとんど違いがない。その二つの「人民協定」に共通しているのは、執行機関としての国務会議の構想である。「代表議会は、

その最初の会合の後、二〇日以内に、公務の執行のために、國務會議を任命する」(平等派案第四条、軍會議案第五条)。このようにして任命された國務會議の任期は、次期の代表議會の開会後一〇日まで、と決められた。つまり、二年ごと代表議會がもたれるたびに、國務會議はあらたに任命される。國務會議は、代表議會が与える訓令、指示にしたがって行動する。

國務會議の重要な権限として、議會がひらかれていない時期に、危険がさしせまつたり、緊急な必要があるばあいには、代表議會がただちに選出され、会合するように、議員の選挙、召集をおこなう。この、いわば臨時の議會については、平等派案では会期が四〇日になっているのにたいし、軍會議案では、八〇日となっている。ここでも、平等派は、議會が解散されることなく、延々とつづいている長期議會の実現をふまえて、会期を短期にしようとした、と考えられる。

國務會議の構想は、すでに「提案要綱」にみる事ができたが、「提案要綱」の國務會議の権限は、一時的な軍隊指揮権にかざられていた。しかも構成員の任命については国王の意思が反映されるしくみになっていた。また、この國務會議の構想は、第一次人民協定にはかかれていなかった。それではなぜ第一次になくて、第二次人民協定に平等派の構想としても登場してきたのか？

これについて、ウルフは、この第二次協定がたんなる宣伝文書にとどまらず、平等派が「特定の問題を現実的に考えよう、とこころみた」ことにもとめている。⁵⁹この協定の書かれた一六四八年末は、第二次内戦が議會軍の勝利におわり、平等派の影響力は現実の政治の舞台でも無視できないまでになっていた。だから第一次人民協定では、人民の選ぶ代表議會の最高性の確立が基本的な主張であったが、第二次人民協定では、議會の最高性をふまえて、執行機関や裁判所の具体的な構想が模索されたと考えられるだろう。

議會と執行府の関係では、代表議會の議員と國務會議の構成員との関係が問題とされている。第二次人民協定には、一見すると、矛盾しているような規定がある。平等派案第五条と軍會議案第三条四項にある「國務會議のいかなる構成員も、

：代表議会の議員として選出されない」という規定と、平等派案第六条七項と軍会議案七条にある「代表議会の議員は、在職中は、國務會議の構成員以外には、管財人 (Receiver)、財務官 (Treasurer) そのほか、いかなる官吏にもなりえない」という規定である。この二つの規定をわかりやすくいえば、議員は、選出されたのちに、國務會議の構成員となることができるが、國務會議の構成員は、任命されたのちは、議員となることができない。

どうして、こうした一見矛盾した規定がおかれたのか？ 軍会議案では、前者の規定は、選挙にかんする項目の一節として挿入されている。だから、軍会議案第三条第四項の冒頭にある「国のすべての官吏は、確実にその目的に責任を負う」という規定は、選挙における公正さ、そして召集の確実さを保証するための、官吏の責任をあらわしたと解釈できるだろう。もし國務會議の構成員がみずから議員候補として選出過程に加われれば、そこに恣意が生ずる可能性がある。したがって、國務會議の構成員になることの禁止は、それを防止するための処置として考え出されたとみていいのではないか。一方、平等派案では、國務會議の任命についての「代表議會は、その最初の会合のち二十日以内に、公務の執行のために、國務會議を任命する」という規定につづけて、前者のこの規定があるので、この条文の冒頭にある「国のすべての官吏は、確実にその目的に責任を負う」という文の「その目的」の意味が、より一般的に「公務の執行」にかかる、と考えられるが、ここでも、公務が「腐敗した利益」とむすびつくことがよく戒められている。「人民協定」は、一般的には、選挙をはじめとする公務の公正さを保証するために、議員と官吏の兼職を禁じているが、官吏のなかで、國務會議の構成員だけは、その任命方法、権限を考えて、議員の中からも選出されることができるといえる。現代の憲法学からみると、この規定は、議院内閣制の原則にもとづいている統治構造での、国会議員と國務大臣との関係についての、憲法の歴史の上で、もつとも初発的なものと位置づけることができるだろう。

なお、この条文の中には、法律家 (Lawyer) と議員および國務會議の構成員との兼職の禁止もふれられている。裁判官および裁判の独立と立法院、執行府との関係という点で、この規定はさきによれた平等派の一六四八年一月の請願とあ

わせて、「裁判官の独立」の原則の発展という視点から注目を必要とする。⁽⁸⁰⁾しかし、ここでは課題の提示にとどめざるをえない

小 括

ここまで、主として平等派の文書のなかから、議会にたいする政府の責任の原則の発生、展開をおつてみた。それは、(ア)人民による公正で平等な選挙、(イ)その選挙によって成立した代表議会の最高性、(ウ)代表議会にたいする執行機関の服従、という構造になっていた。それは近代的な議会制民主主義のいわば成立を意味していたが、とくに(ウ)にかんしては、議会と政府の相対的な独自性と、議会にたいする政府の責任とを内容とする近代的な議会制民主主義の構造とくらべて、当時の革命の進行を反映して、議会による強力な統制を内容としていた。

それでは、このように主張された「議会にたいする政府の責任」の原則が、共和制の実際政治のなかで、どのように現実化されていったのか？ あるいは、どのように理念が実現されていったのか？ それとも反対に、理念が現実のなかで形骸化されていったのか？ その疑問にこたえることが、次の課題となる。
(第一章おわり)

註

(1) 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、同「政府の、議会にたいする責任の觀念の萌芽」、『鹿兒島大学社会科学雑誌』七号、一頁以下。

(2) 議院内閣制についてのものもとても古典的な研究論文の一つである、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)でも「内閣の諸大臣の議会に対する責任」が確立する画期を一七八二年のノース内閣の不信任決議による総辞職にもとめて、それ以前の時期についてはふれていない。最近、公刊された、児玉誠『議院内閣制の研究』(御茶の水書房・一九八六)は、内閣の起源を一七世紀後半にもとめて、市民革命にはなんら言及していない。

- (3) S.R.Gardiner, *Constitutional Documents of the Puritan Revolution 1625—1660*, London, 1st ed. 1889, 3rd ed. 1906, pp. 249—254. 以下、引用のやうな Documents と示す。
- (4) 革命の過程について、基本的な文献として、浜林正夫『増補版 イギリス市民革命史』(一九七一前・未来社)、今井宏『イギリス革命の政治過程』(一九八四年・未来社)を参照した。外国の基本的な文献としては S. R. Gardiner, *History of England*, vols. 10; ditto, *History of the Great Civil War*, vols. 4.
- (5) 法原理についての通史的な基本書として、F. W. Maitland, *The Constitutional History of England*, 1908, repr., 1977.
- (6) 「責任」の概念が、多義的であることについて、足立忠夫「責任論と行政学」所収・辻清明ほか編『行政学講座—行政の理論』(東京大学出版会・一九七六年)二二七頁以下を参照。本稿で「議会に対する政府の責任」というばあい、政府の政策、人事などに議会が関与する権限という意味でつかっている。
- (7) 王政復古の評価について、『マルクス主義法学講座第四卷国家・法の歴史理論』(一九七八年・日本評論社)二四頁以下、における戒能通厚のコメントを参照。
- (8) 最近の代表的な文献としては、小池正行『変革期における法思想と人間』(一九七四年・木鐸社)、安藤高行『近代イギリス憲法思想史研究』(一九八三年・御茶ノ水書房)、山本隆基『レヴェラース政治思想の研究』(一九八六年・法律文化社)を参照した。とくに、山本、前掲書の巻末には、詳細な文献リストがついている。
- (9) *Levelers Manifestoes The Puritan Revolution*, ed. by D. M. Wolfe, 1944, pp. 113—130.
- (10) *Ibid.*, p. 119.
- (11) *Ibid.*, p. 116.
- (12) Gardiner, *Documents*, pp. 245—247.
- (13) Wolfe, *op. cit.*, p. 113.
- (14) *Ibid.*, p. 129.
- (15) *Ibid.*, pp. 131—141.
- (16) ウルフは、その原因をウオルウインの和解的なやり方にもとめてゐる。*Ibid.*, p. 131.
- (17) *Ibid.*, p. 135.

- (17) 「人民の苦痛にたいするもっとも適切な救済の機関として」議会を位置づける。 *Ibid.* p. 135.
- (18) *Ibid.* pp. 138—139.
- (19) 伝統的な憲法構造の把握については、伊藤正巳「イギリスにおける国家権力」(『法哲学年報』一九五三年、二二頁)がもっとも古典的な業績としてある。安藤、前掲書は、序章で「伝統憲法思想」と題して、説明を加えている。
- (20) Wolfe, *op. cit.*, pp. 154—195.
- (21) *Ibid.* pp. 189—190.
- (22) *Ibid.* pp. 196—222.
- (23) *Ibid.* p. 212.
- (24) Gardiner, *Documents*, pp. 144—155.
- (25) Wolfe, *op. cit.*, p. 212.
- (26) *Ibid.* p. 210.
- (27) *Ibid.* p. 212.
- (28) Gardiner, *Documents*, pp. 158—159.
- (29) Wolfe, *op. cit.*, p. 210.
- (30) (㉞) (㉟) (㊱) (㊲) *Ibid.* p. 211.
- (35) Gardiner, *Documents*, pp. 333—335.
Wolfe, *op. cit.*, pp. 223—234.
- (36) (㊳) (㊴) (㊵) *Ibid.* p. 226.
- (40) cf. J. W. Gough, *Fundamental Law in English Constitutional History*, 1955, London, p. 108.
- (41) (㊶) Wolfe, *op. cit.*, p. 226.
- (43) Gardiner, *Documents*, pp. 316—326.
- (44) ハットフィールド論議の「ソベツ」
Woodhouse, *Puritanism and Liberty*, London, 1950, pp. 1—124.

- (45) Wolfe, *op. cit.*, pp. 259—272.
- (46) *Ibid.*, p. 264.
- (47) *Ibid.*, p. 265.
- (48) *Ibid.*, p. 269.
- (49) *Ibid.*, p. 269.
- (50) *Ibid.*, p. 266.
- (51) *Ibid.*, p. 267.
- (52) A. S. P. Woodhouse, *op. cit.*, pp. 456—465.
- (53) Wolfe, *op. cit.*, pp. 291—303, 同様に
Woodhouse, *op. cit.*, pp. 355—367.
- (54) Wolfe, *op. cit.*, pp. 331—354, 同様に Gardiner, *Documents*, pp. 359—371.
- (55) Gardiner, *Documents*, p. 363—364, Wolfe, *op. cit.*, p. 342.
- (56) 平等派の選挙権をめぐる論争の整理については、安藤高行、前掲書、二五七—二六三頁を参照。論争の当事者であるマクファアソン、の主張については、マクファアソン、藤野涉ほか訳『所有的個人主義の政治理論』（一九八〇年・合同出版）一二三頁以下を参照。
- (57) Gardiner, *Documents*, p. 368.
- (58) Wolfe, *op. cit.*, p. 300.
- (59) *Ibid.*, p. 292.
- (60) ロバーツは、権立分立論という特徴づけで、平等派の一六四八年二月の人民協定をとらえている。「かれらは、代表議会は法律の執行に介入しないし、人の身体、あるいは財産にたいして判断をくわえない、とのべた。投獄され、軍法会議にかけられたいにもかかわらず、かれらはその五年後になってもまだ、議会は法律の執行官たりえない、と宣言していた。」cf. C. Roberts, *The Growth of Responsible Government in Stuart England*, 1966, p. 150.