

ウォルポールと内閣制度

丹 羽 巖*

R. Walpole and Cabinet System

Iwaho NIWA*

(Received September 16, 1978)

1 はじめに

イギリスの議院内閣制をとりあげることはイギリスの憲法政治を理解するうえに役立つばかりではなく、日本国憲法の内閣制度を考察するばあいにも役立つと思われる。

イギリスは議会制度の母国であると同時に、また、議会政治が成功して現在にまでおよんでいる国である。その発展の様子をみることにしよう。

ところでイギリスの議院内閣制を考察するばあいによく忘れられない重要な人物がいるが、それはウォルポール (Sie Robert Walpole 1676—1745) である。かれは事実上初代の首相であり、イギリスの議院内閣制の諸原理を確立してゆく過程で非常に重要な貢献をなした人物でもある。本稿ではそのウォルポールの時代に視点をしばって内閣制度を考察することにする⁽¹⁾。

ここでいうウォルポールの時代というのは1721年より1742年までの21年間のことである。なお忘れてならないのはこの時代のイギリス国王はジョージ一世 (George I 1660—1727) とそのあとをうけついだジョージ二世 (George II 1683—1760) であるということであり、両者が大いに関係している。

2 内閣制度のめばえ

イギリスの歴史は議会と国王の闘争の歴史であるともいえる。議会の国王に対する勝利を意味するものは1688年の名誉革命である。この革命は議会権力の宣言であると同時に君主制の確立を意味するものであった⁽¹⁾。この革命ののちに王位についたのはウィリアム三世 (William III 1650—1702) とメアリ二世 (Mary II 1662—

1694) であった、この時代は戦争の多い時代であった⁽²⁾。

この戦争とは無関係のように議会の権力が拡大していった。国王の意向というよりもいわば、議会の方針で権利宣言 (Declaration of Rights) を提出しこれを承認させた。この「権利宣言」をもとにして改革が進んでゆくのである。さらに権利宣言の細則規定として「臣民の権利および自由を宣言し王位継承を定める法律」を成立させた。これが普通「権利章典」(Bill of Rights) といわれているものである。この権利章典は名誉革命の前後処理のためにあり、法的効力を与えたものである、また、イギリス憲法を構成する最も重要な部分の一つである⁽³⁾。

権利章典は一世に近い国王と議会との闘争に結末をつけたものであると考えてよからう。しかし、法律としては整然と体系をなしているとはいえない。それであって、前述の通り、イギリス憲法上重要な原理があげられている。この法文の表現はイギリス的であって、抽象的な原則はみあたらず、具体的なかきかたがしてある⁽⁴⁾。

権利章典の内容を検討してみれば、そこには、ジェームズ二世 (James II 1633—1701) の専制行為を列挙してこれを非合法であると宣言して、国民固有の自由と権利を確認するため十三カ条を規定している。さらに王位継承の順序を規定し、カトリック教徒をイギリス王位から排除するように規定している。そのなかで議会制度に関係のあるものをあげるとつぎのようなものがある。

1) 国王の法律停止権、2) 法律適用免除権、3) 宗教裁判所の設置、4) 議会の承認なくして金銭を徴収すること。5) 議会の承認なく平時常備軍をおくこと、以上の五点はすべて違法としている。つぎに、6) 議会の選挙は自由であること。7) 議会内における言論の自由。

*人文・社会・教職系列—法学 (Department of Liberal Arts and Sciences—Law)

8) あらゆる苦情を処理し、法律を修正して社会に適合させるため議会はときおり開かなければならないこと、などの規定である⁽⁵⁾。

このようにして国王の権限にわくをはめたのであるが、国王は革命前と同じように最高の行政権の担当者であり、立法権を手中にしていた。最初のころウィリアム三世は大臣達を選任する際に、大臣達の行政能力によって選んだというよりも、むしろ議会の内外で最大の支持を得るために、ホイッグ党とトーリー党の両者より大臣を自由に選任していた。しかし、政策の相違により内閣の一体性を欠いて失敗している。国王、大臣、議会の三者間の円滑を欠き混乱した。すなわち、大臣は国王の命令信任をうけて行政の事務に当り行動しなければならないのに反して、議会と大臣の間においては、大臣が議会の賛成しない政策を遂行したときは弾劾という手段で追放されている。ここにはっきりとした矛盾がうかがえる。この点を気づいてのちに一党内閣制を組織するようになった⁽⁶⁾。

ウィリアム三世は、イギリス国教のこの上もない地位と行政権者として政治的な全ての事項に関して最高の地位を有していた。名誉革命の成果も近代的内閣制度の確立にはまだ複雑な過程をたどらなければならない。議会の勝利が完全絶対なものになるためには18世紀の議院内閣制の成立という事実をまたなければならない⁽⁷⁾。

18世紀における議院内閣制の成立の源は、古く15世紀のランカスター王朝時代すでにあらわれていた。すなわち、1404年より1437年にいたる33年間、行政部は議会に隷属していたという事実がある。実際に議員のなかより大臣の選任がおこなわれていた。ここで注意を要することは、18世紀前の時代の主要な大臣は、現代的意味を首相とは比較しても実益がとばしい。その理由は、大臣の権限は議会における多数の支配の上に立脚していたのではない。国王の信頼のような非合理的なものにもとづいていた。行政権の担当者は究極には国王であった。このように考えてゆくと大臣は国王の下にあったと考えるのが論理の必然であろう、大臣のなかに、たとえ議会で議席をもっていたとしても、それが国王には何の意味ももってはいなかった。その結果として、もしも、議会と国王との間に何か政治的な衝突があったばあいには、大臣はつねに国王の側についた⁽⁸⁾。

これまでみてきた権利宣言が国王によって承認されるにおよんで、一応形式的には国王と議会の関係は争いがなくなったと考えられるが、しかし、当時は内閣を組織さえすれば、政治の統一は実現できたと考えるのは誤りである。責任内閣制の周囲を堂々めぐりしていたように

思われる。ウィリアム三世はすくなくとも法律上では行政権の担当者であったが、しかし、チャールズ一世(Charles I 1600—1649)がもっていたような個人的威信はいささかもちあわせてはいなかった。以上のように、ウィリアム三世の治世は憲法政治という点からみれば完全であるとはいえない。国王は自からの権限で大臣の意見を求めることなく、いわんや同意を求めることを必要としないで講和をなした。もちろん議会に連帯して責任を負うような制度は確立していなかった⁽⁹⁾。

アン女王 (Anne 1665—1714) の時代に内閣制度の最初のものがあらわれたといわれる。最初はまったく組織をもたない、ごく限られた国王の助言者のグループにすぎなかった。これが後に内閣制度としてイギリスの政治組織のなかで中核的な制度として発展するのである。当時の内閣構成員は行政各省の長官と若干の政府高官を含んでいた。会合は毎週定期的に開いていた⁽¹⁰⁾。

アン女王の時代もウィリアム三世の時代の政治的な傾向は同じであった。アン女王のばあい、トーリー党内閣とともにその治世を開始した。そのばあい的大臣の選任は政党の動向と議会の多数の意見によって決定されるようになった。すなわち、個人的価値により選任することは議会との混乱を招くし、二大政党の各分野より選任された大臣は、政策的に一致の行動ができないので政党間の抗争が激化する、したがって政治的安定性を目的として議会と大臣との間の円滑化を計るために多数党より大臣を選任するようになった。このときの政党と首相一主たる権力をにぎった大臣一との関係は、ウォルポール時代の政党と首相の関係とはほとんど区別がつかないところまできている。同時に内閣は女王の下で有効に機能した⁽¹¹⁾。当時枢密院はもはや諮問をうける権限を失っていたという、この二点がウィリアム三世の時代と比較して変化した点である。

アン女王の時代の内閣制度の発展の理由には次のようなものが考えられる。この時代の実際政治の経験が示すところによれば、内閣の政策遂行は多数党による一党内閣の方が、小党分立の連立内閣よりも、より強力であり安定性を有していることを教えた。さらにこれに加えて、アン女王は政治に興味をもっていなかった。国際政治と国内政治の知識を欠いていたのでそのようになったと思われる、したがって重要な政務を内閣に委任するようになった。このようにして国王は政治に対して責任を負わないという政治原理が生れた。

1711年には「従来国王が万事に対して責任を負うことになっていたけれども、そのような時代はすでにすぎ去った。イギリス憲法によれば国務大臣は万事に対して責

任がある。何人も政治に関して女王の名を用い、いや、用いることをあえてしないことを希望する」と発言したアン女王の側近がいた。

かくしてアン女王の治世において内閣はもはや不法、秘密の結社 (cabal) もしくは徒党 (junto) とよばれることなく責任内閣の観念と政党政治の思想は理解されつつあった。しかし、首相の地位や内閣の連帯責任の観念も成熟していなかった、これらの新しい原則は次の世代で確立してゆくのである⁽¹²⁾。このようにして内閣制度はめばえそだってゆくのである。

3 ウォルポールと国王

広く知られているようにイギリスの議院内閣制は一つの偶然が重なって確立されてゆくのである。しかし、それ以前に国王の権限が退化してゆかざるをえないような社会的な原因があったと思われるが、ここではふれないこととする。ここでいう偶然というのは、いうまでもなくジョージ一世の国王即位である、この事実は内閣制度の発展に一大転機を与えることとなった⁽¹⁾。

1688年の名誉革命の思想をうけた1701年の王位継承法の規定にしたがってジョージ一世が王位についた。かれはドイツ人であり、かつ、かれがイギリスの王位についたときは年令がすでに50歳をこえていた。新しく君臨したイギリスの政治にも興味がなく、イギリス国王の権利を擁護し、国王の地位と権限を守り、国民に対しては、民主的な勢力の活動をおさえ、憲法政治の発達を阻止することよりも、ハノーバー侯国の領土拡大を内心考えていたようである。年令的にもイギリスの政治慣行に適応することは困難であった⁽²⁾。

ジョージ一世自身イギリスの事情にもイギリスの政治制度にもとく、大臣の人物、性格もよく知らないという状態であった。かれはドイツ人であるため英語を話すことができなかった。そのようなことが原因で国王は自然に閣議に出席したところで大臣連中が何をいっているかわからないから興味もないし退屈で仕様がな、そんな事情で閣議に出席しないようになった⁽³⁾。そんなとき偉大な政治家ウォルポールが下手ながらラテン語を話せるのを幸にかれから閣議の報告を受け、国王も下手ながらラテン語で質問するという具合で国王は閣議に出席せず、ウォルポールが閣議を主宰するようになった、ジョージ一世は1717年以後は閣議に出席していない⁽⁴⁾。

実質的にはウォルポールこそ最初の首相であったといえる。英語の Prime Minister または Premier という名称は、はじめ軽蔑の意味に用いられていた。ウォルポールのばあいかれの政敵達によってのしりの言葉とし

て使用されたのである⁽⁵⁾。

ウォルポール自身はこのような名称が自己に適用されることをこばみつけ、自分がそのような地位をしめていることを強く否定していた。当時としては首相という地位の基準は流動的で定まったものではなかった。いいかえれば、この地位は非公式のものであったといえる。しかし、実質的には首相の権限をもっていたことにはまちがいない⁽⁶⁾。そのようなわけでウォルポールは、国王の第一の大臣となり、首相となった最初の人物である。ウォルポールが首相となったといっても、現在のイギリスの首相の地位とは大きな相違がある。その相違点をあげれば、かれは選挙で勝ったのでもなく、大政党の党首であるため首相になったのでもなかった。任期もなかったし、法律的にも首相とはいえないものであった。ウォルポール自身も首相であるとは思っていなかったという状態である⁽⁷⁾。

△ △ △

内閣制度がイギリスに発達した一つの理由にはウォルポールの人柄が大きかったからである。1714年以来、「第一大蔵卿」(First Lord of Treasury) がつねに首相的な地位にあった。国および国王の財政監督の長が事実上、国の政治を主宰したのである。かかる慣習上の地位としての首相は宮中席次は第四の地位 (カンタベリー、ヨーク大僧正、大法官につぐ地位) を与えられていた。

ウォルポールのばあいイギリスの歴代の大蔵卿のなかの第一人者である、それ程の非常な財政通であった。それに加えて、イギリスの国民性をよく理解していた人物でもあった。ウォルポールが国王との交渉役をつとめること、閣議を主宰することに異議をとえぬものは誰一人としていなかった。

ウォルポールは先任者となつて、貴族の魅力に目をうばわれることなく、政治の実権を握っている限り下院にとどまり、下院を基盤として政治をおこなった。この下院中心の政治はウォルポールにおいてはじめてこころみられたものである。かれによって内閣および下院の指導者としての首相の優位性の原則は発展したのである。ウォルポールの政治の方式はウィリアム三世の治世において期待されたように下院から大臣たちを閉めだすことによってではなく、反対に大臣は下院に議席をもち、下院を指導すべきものであるという原理の下に行動をしたのである。このような考えの背景には下院は財政に対する決定的な権限をもっているという信念と、下院は実際問題として、新しい階級、新しい利害を代表する相当数の代表者を含んでいた。ウォルポールにとっては

それらの社会諸勢力をいかに調和させるかが大きな課題であった。

ウォルポールは政党を利用してこの調和に立向ったのである。政党を利用することで1721年より21年間前任者と比較できないほどの大きな実権をにぎった。ウォルポールは最初の首相にふさわしい政治家であった。政党を利用している間に政党内閣制の原型ができってしまったのである。その証拠にウォルポールからピット (W. Pitt 1708—1778) にいたる40年間ウィッグ党が政権の座を占めることになる⁽⁸⁾。

ウォルポールが下院において多数の支持を得ることができたのは、ジェームズ二世 (James II 1633—1701) 党の復活阻止という政策にあると思う。国民のジェームズ二世党の復活の恐怖がそのまま実現したかのように、ウォルポールが政権の座についてから1年もたたないうちに、ジェームズ二世党による権力奪取の陰謀があらわれた。ウォルポールはこの陰謀に断固たる処置をした。この政策の実行は成功であった、そのご再びジェームズ二世党によって悩まされることがなかったし、かれの支持者も増加させることができた。

△ △ △

ウォルポール時代のイギリスの歴史には一人の男の影を歴史家がうつし出しているようにみえる。それが国王よりもくつきりとうつし出されている。その人物こそウォルポールである⁽⁹⁾。ウォルポールはイギリスの精神的な統一が必要であるということをあらゆる階級の人々や宗派の人達に平和に繁栄を通じて教えたし、W. ピットは戦争と栄光によって教えた。ウォルポールとW. ピットは下院の議場から内閣という機構を通じてイギリスを支配した。ウォルポールに支配されることはトーリー党系の人々にとっても別にいやなことではなかった。それはウォルポール個人の性格が大きく左右していると思われるのである。

ウォルポールは旧家に属していて相当な資産家であった。大地主であったかれは、首相在任中でも、手紙の束からまず最初にかれの狼番の手紙を読んだといわれている。たか狩りをしたり、酒を飲んで恥知らずのみだらな話を平気でするといった人物である。つまりかれは長老教会主義者でもなく、都市の成金でもない。高慢で狭量な貴族でない。まことに好人物であったと思われる。

ウォルポールは忠実なホイッグ党員であったから、ホイッグ貴族や、金権階級や、非国教徒との同盟によって統治をおこなった。国王もかれがお気に入りであった。かれは一定の時間、ジョージ一世と同席し、酒をくみか

わして、おたがいに通じたラテン語で話をしたものであった。ジョージ二世もドイツ生れで父よりはるかにすぐれた人物であったが、ウォルポールに対しては立憲君主として接していた。

ジョージ二世の妃キャロライン (Caroline 1683—1737) は人妻の模範であった。しかし、かれはこの妃に対して誠実な夫とはいえなかった。けれども、かれは愛妾の誰よりも高く彼女を評価していた。とくにウォルポールを支持していたし、国王の不在中に四回も摂政となつたぐらい政治に通じていた。政治に関しては彼女の助言を取入れた。それが国民のために大いに役つたのである。加えて彼女はウォルポールの最も賢明な相談相手であり、最も信頼できる友人でもあった。

ウォルポールの精神と性格とは内外にわたる宥和政策の実施にとくに適していた。かれの才能は現実政治の対応にこの上もないすばらしいものであった。かれのばあいは理想主義や空想主義にまどわされて冒険的な政策や好戦的な政策を実行するようなことはなかった。良識と徳の持主であったが、冷笑癖があったのがかれの欠点であった。大きな顔にうかべる気のよきような微笑は、半分は冷やかな笑いであり、半分の感情の表現であった。かれは武力を用いた政治は好まず力の政治をけってやろうとはしなかった。その反面、国家の誇りや良心に訴えることなく、議会政治の腐敗という現実をかえりみないところがあった⁽¹⁰⁾。

ウォルポールは野党の議員を真の反対者、批判者とみることなく多くの議員には買収するときの値段がついていると考えていた。このようにかれが考えても政党政治の発達していなかった当時としては別に不合理なことではなかった。現在の政治感覚からすれば不道德なことであるが、当時としては政党の支持をうるためにこのようなことも必要であった。

ここで注目しておかなければならないことに、ウォルポールは1733年から1738年までのポーランド継承戦争に巻き込まれない政治的な人間性をもっていた。かれは1734年キャロライン王妃に次のように報告している。「今年ヨーロッパでは五万人の人が殺されております、そのなかにイギリス人は一人も入っておりません。」ウォルポールによってイギリス人は大陸列強間の無目的な乱闘をよそに安全を保つことができた。この事を通じて、もっと重大な目的のためにかれを必要とすることになる。すなわち、ウォルポールは結局この戦争を終結させるための全面的な平和実現の「正直な仲介者」としての役割を積極的かつ有効に果たしたのであった。ウォルポールの平和主義・平和政策はスペインとの海上権争奪戦を支持

する世論に動かされて終止符をうたれてしまった⁽¹¹⁾。

ウォルポール時代では現在のイギリスではもはや必要でなくなっている一つの要件がまだ必要であった。それは首相に対する国王の個人的信任であった。ウォルポールは国王の非常なまでの信頼があったので大きな政治的な制度確立のための活躍ができたのであると思われる。ウォルポールが1742年に辞職したとき国王はまだかれを信任していた。しかし、ウォルポール自身21年にわたる政治生活の終りをつけたいことを、自分自身で希望していたために、辞職の機会を与えるようトーリー党とウィッグ党の一部が連携して下院で不信任したという形式をとって辞職をする花道をつくったのである。このようなことがら憲法慣習をつくることになって下院の信任がある間、首相の地位に在職するという原理が生れた⁽¹²⁾。

ここに我々はウォルポールとともに内閣の歴史が始まったのではなく、近代的な内閣制度が歴史上始まったのである。

4 ウォルポールと憲法

ウォルポールは独裁者ではなかった。他の同僚の大臣に対する優越性の意識は、指導者がいなければ内閣政治を運営することはできないという事情を知っていたからこそ内閣の議長とかまたは同輩中の首席 (*primus inter pares*) のようにふるまったのである。

ウォルポールの首相時代はジェームス二世党の復活の恐怖とヨーロッパ大陸の戦争という社会的背景が存在していた⁽¹³⁾。

ウォルポールは個人的な野心も手伝って政治活動をしたが、その結果として国民に大いに利益になるような議院内閣制の諸原理の確立に貢献したのである。

ウォルポールが確立した内閣制度に関する五つの原則はつぎのようなものである。(1) 内閣は直接に下院に責任を負うのであって、国王に責任を負うのではない。いかえれば、国王は実際政治には全く関与しないこと。(2) 内閣は非常なときと特別なばあいを除いて政党の支持によって組織し安定をはかること。(3) 同一の主義・思想をもっているもので内閣を組織すること。(4) 内閣の連帯責任制の確立。(5) 首相は内閣というアーチの礎石である。このような憲法原理が確立したということはほぼ近代的な内閣制度が確立したことになる⁽¹⁴⁾。

A 国王の政治不関与

内閣は直接に下院に責任を負うということは、国王が政治について全く不関与であるという意味である。ウォルポールは国王の信頼と下院からの信任という両者に首相の地位の基礎をおいていた。そこに、国王をリードす

る大臣は下院に議席をもちつづけなければならないという原則を打ち立てていた。その結果、かれは首相の座を去るときには国王の信任がまだある間に下院から不信任されたということで辞任をした。この辞任が憲法慣習を生んで下院に責任を負うという原則が確立した⁽¹⁵⁾。

ウォルポールはまる21年も下院を基礎とした政治に成功をおさめた。しかし、その間にかれが辞任する方式は少しずつ形成されつつあった。たとえば、1739年、かれの平和政策に対して激しい反対が議会の内外で生じた。そのときかれは二度も国王に辞表を提出しているがそのときは拒否されている。

そして、かれの平和政策という賢明な判断に反して、スペインとの戦争が勃発した。それでも下院はかれを信任していた。この状態が三年間も続いた。しかし、1742年かれは一票差で、そしてそのご一六票の差で不信任されて辞任した。ここでかれが辞職したことは内閣は下院に責任を負うという原理が確立したといえよう。

ウィリアム三世はときどき国王の不在のときに大臣に国王をのぞいて会議をもたせている。しかし、国王として軍の指揮権、行政の管理権、外交権は手中に握っていた。アン女王も政治的知識はとぼしかったが閣議は自から主宰している⁽¹⁶⁾。

ジョージ一世はドイツ人であるという偶然が幸して閣議に出席しない慣習が生れて、イギリスの憲法政治に大いに貢献した。国王が閣議に出席し主宰する以上国王は政治上の責任を当然負うべきである。しかし、閣議に国王が出席しなくなると国王は当然のことであるが政治責任は負わない。大臣が責任を負うことになり、それも下院に対するものである⁽¹⁷⁾。

(B) 政党内閣制

名誉革命によってイギリスの王位についたウィリアム三世はもともとオランダの統領として、フランスのルイ十四世 (Louis XIV) のネーデルランド侵略に対する抵抗の総指揮官であった。かれがイギリスの王位を引受けた理由も、この戦争にイギリスを同盟国に引入れようという意図からである。

イギリスにとってはこの戦争に参加することは世界の舞台に出ることである。このような戦争の遂行には賛成派と反対派との対立があった、前者はウィッグ党であり後者はトーリー党である。この二つの政党の戦争を中心とする調整の必要性からと、名誉革命後の議会優位の原則と合せて政党政治の発達をうながしていった。政党は近代政治には欠くことのできないものとしてうけとめられている⁽¹⁸⁾。

その後は名誉革命の主たる推進力となっていたウィッ

グ党が勢力をましていった。ウィリアム三世は議会によって王位についたが、行政権は自己の手中に握っていた。しかし、議会の権威が確立してくると政党勢力を無視し得ないことは必然的なものとなった。したがって政府を構成する大臣を政党の有力者より選出することが一つの要件として確立した。

ウィリアム三世は議会の支持を得るに足る人物をウィッグ党とトーリー党の両党より大臣にすることにした。その頃になっても内閣の連帯責任制が確立されていないため、大臣各自が個々に国王に対して責任を負うということであった。大臣間には横の連絡がないため国王が内閣を統率し閣議をも主宰していた。

1693年ウィリアム三世はサンダーランド伯 (Earl of Sunderland 1640—1702) の提案で当時下院に優位を占めていたウィッグ党内閣は一党内閣の最初の事例であろう。この時でも大臣は国王に対して個々に責任を負うということであって連帯責任制はまだ確立されていなかった。

1698年の選挙では下院においてトーリー党が多数を獲得したが、ウィッグ党出身の大臣は直ちに閣外に去ったというわけではない。トーリー党員が少しづつ大臣を占めてゆくという方式をとった。1701年の選挙ではトーリー党、1705年と1708年の選挙にはウィッグ党が多数を占めている⁽⁷⁾。

1702年に即位したアン女王は多数党のみから、大臣を任命することは国王の権限が自然に弱体化することによって反対であった。したがって女王は、トーリー党とウィッグ党の両党のなかから大臣を選任することにした。そこで実際政治を通じて一政党の単独内閣の方が強力で安定性があるということが理解できた⁽⁸⁾。

政党内閣は国王を弱体化するものとしてウィリアム三世もアン女王もこれを認めなかったが政策の決定と執行が議会である以上政党内閣制が成長してゆくのは当然であった。このようにして政党内閣の議会での多数の支持を背景として政策を遂行する体制が次第に成立しつつあった、これと同時に国王は政治責任を負わないという制度が成長しはじめた。

ウォルポールは下院の支持を背景に21年の政治生活を送ったわけであるが、この支持をとりつけるのに二つの方法を用いた。一つは官職任命権と議員の買収である。前者はウォルポールが下院の支持をうために官職任命権を使用する機会の多い大蔵卿の地位についた。この地位は行政上は重要なポストではないが敢てその地位についたのである。

ウォルポールは官職の分配を組織化した最初の人物で

ある。ウォルポール時代は近代化された政党がなかったために、官職任命権が大臣政治を可能にしたともいえる。ウォルポール以前には下院と政府との間にはたえず対立があった。しかし、官職任命を通じてある種の団結を維持することができた⁽⁹⁾。

当時の下院はまだ、真に民衆の代表とはいえなかった。そのような事情の下でウォルポールは官職任命権を有効に用いたというべきである。

ウォルポールが下院の支持をうるのに今一つの方法である後者の議員の買収は、かれは「すべての議員は市価をもっている」といって組織的に買収をおこなっている。当時は大臣たちは公金を自由に使用して公然と買収した。一度に議員たちに支払われる費用は2万ポンドであったといわれている⁽¹⁰⁾。

ジョージ一世の治世の最初の頃とジョージ二世の治世の最初の頃の記録によれば、人数にして前者は271人、後者が257人が政府から贈与をうけている。1727年には機密費として25万ポンドも支出している。

このような議員の買収については決して悪い評価をうけてはいない。その理由は18世紀には一般議員はいかなる意味においても政党人ではなかった。かれらは自分がウィッグ党員であるとか、または、トーリー党員であると思っていたかもしれない。しかし、選挙において政党中心で戦い抜いたのではない。したがって近代的な意味の政党は無かったとみるべきである。このように政党の発達していなかった時代において多数の支持をうるためには、このような多数の獲得工作も許されるべきであろう⁽¹¹⁾。

C 同一の主義・思想内閣

同じ主義・思想をもつもので組閣するという原則とは、もし内閣は議会の多数党の政治的色彩を反映するものであるとすれば、内閣を構成する各大臣は同一の主義・思想をもつ、同一政党から選出するのは当然であるという意味である。この原則の確立にもかなりの時間がかかっている。アン女王の治世もこの原則は確立していなかったし、ウォルポールのちの、ジョージ三世 (George III 1730—1820) の治世も多くがこの原則に反していた⁽¹²⁾。

ウォルポールはかれの政策に同意しない大臣とか、首相としてのかれのリーダーシップに服そうとしない大臣はことごとく内閣から追放して内閣の体制を同一思想で保持するように努力した。

当時は行政府が500名ないし600名の議員の意思に従属しているという状態であるにもかかわらず、下院はかなり独立性に疑問が残っていた。下院はまだ真の国民の代

表機関ではなかった。そこでウォルポールは議會を国民代表の機関にするよう体質改善に努力した。

近代的意味においては不完全な代表機関の下院であっても、ウィリアム三世の治世に考えられていたように大臣を下院から除外することによってではなく、反対に大臣をウォルポールのように下院に議席をもちつつ下院を指導するようにすることを主張した。

政府というのは事実上議會の主な議員の委員会である。それは国王が任命するけれども政治問題に対する見解は大体下院の多数の意見と一致した政治家で構成されている。そこで大臣は議會において行政部に関する全ての問題について、一致の行動をとる必要がある。もしも内閣構成員の一人が他の閣僚と意見を異にしたときは、辞職するのが当然の義務である。このような原則の初期のものがウォルポールによって確立された⁽¹³⁾。

D 連帯責任制

連帯責任とは、閣僚は内閣にとどまるかぎり首相と同じ歩調をとり、首相と運命を共にするという原理である⁽¹⁴⁾。

内閣は合議体が原則である。したがって、内閣が存在すると同時に連帯責任の思想の端緒もあったとみるべきである⁽¹⁵⁾。

内閣という言葉が生れてから長い間大臣の責任は個人的であり、部分的であった。このようにして法律上公式に認められていない秘密の会合によって国王は牽制されないという意見が議會内でも有力であった。しかし、ウォルポールはこの現実に対抗であった。

ウォルポールは個人的な権力欲にもとずいて行動した。それがのちの憲法政治に大きな貢献をした。このような意味で自分の首相の座を守るために一体制を保った。すなわち、前述のとおり、かれの政策に同意せず、首相としてのかれのリーダーシップに服そうとしない同僚を罷免するようにした。ここからウォルポールの内閣から連帯責任をうかがうことができるがまだ初歩的なものである。

E 首相の地位

イギリスにおいて内閣は合議体であることについては何ら疑問はない。そして、内閣が合議体である以上、首相はかれの同僚に対して、ある面では上位であるが、合議体の意思形成という面では、事実上は別として少くとも法理論上は対等であるとされてきた⁽¹⁶⁾。

ウォルポールはジョージ一世とジョージ二世というドイツ生れの二人の国王につかえた。

1714年のジョージ一世の即位がイギリスの議院内閣制の発展に大いに貢献した。ジョージ一世の人柄等につい

てはすでにふれたところである。ここでは省略する。ジョージ一世は大臣の任命権を放棄したわけではなかった、それどころか、内閣とか大臣職という形態を認めようとはしなかった。ジョージ二世もその点と同様である⁽¹⁷⁾。

実際国王が閣議に出席しなくなると国王に代って閣議を主宰する人が必要となってくるところから自然に生れた。内閣制度の発展の結果として首相が内閣において優越の地位を占めるようになったのはウォルポールの時代である。したがって、最初の首相はウォルポールである。かれは最初の頃は最高ではあるが非常に不安定な同僚と一緒に不安定な地位を保つのみであった。

ウォルポールはウィッグ党に所属していたが、ウィッグ党の党員からはかれが首相としての地位にいることを拒否されている、したがってかれは決して最初の首相ではないという評価をする人もある。

ウォルポール自身も、首相の地位に在職していたときの自己の地位を語っているように、「最初は、私はいろいろと威厳のあることをさせられた。首相として、途方もない権力を与えられた、それを国王の権限のために濫用するように仕向けられた、」のであった。それはウォルポールが最初の首相だといっても、単に閣議での議長にすぎず、議會に対する「連帯責任制」も確立していなかったときであるためにこの言葉も十分理解できる⁽¹⁸⁾。

以上五つの点をウォルポールが確立したと思われる議院内閣制の原則を考察した。

一見このようにしてウォルポール時代に、下院の多数の意思を示す多数党の支持に立脚して内閣が責任政治をおこなうという近代的な体制が確立した。また、内閣を統率する首相の地位が確立した。しかし、これはいわばウォルポールという個性の強い偉大な政治家とドイツ人の国王がイギリスを君臨したという偶然の条件の下に出来たものであって、真の近代的な議院内閣制の確立には、まだまだ道は遠かった。

5 むすび

日本国憲法を概観してすぐに気づくことは、一人の人間の創造物を一枚の紙に書きつけたものではないということである。それは人類が長い歴史のなかで努力し、経験し、失敗もして、そして成功をおさめた歴史的な結晶物を取り入れたものであるということがわかるであろう。

そのなかには、イギリス憲法的なもの、アメリカ憲法的なもの、フランス人権宣言的なもの、ワイマール憲法的なものなど、さまざまなものの影響がうかがえる。し

たがって、日本国憲法を真に知るためには当然その歴史をさぐる必要がある。

ここでとり上げた内閣制度はイギリスにその源を求めることができる。その原点イギリスの内閣制度の、そのまた中核である首相の地位を、初代の首相ウォルポール時代に限って考察してみた。

よく知られているよう「イギリス憲法は創造したものではなく、成長したものである」ことが十分に理解できた。内閣制度の諸原則はジョージ一世とジョージ二世という、ドイツ人の国王の人柄とウォルポールという政治家の人柄によって成長していったのである。かれらが歴史の流れにそうて無理のないように育てたものである。

イギリスで育った内閣制度は、イギリス以外の諸外国で参考にされているか模倣されている。日本もその例外ではない。

ここで記しておきたいことは、この小論での内閣制度というのは近代的な議院内閣制を念頭において考察した。今一つおことわりしておきたいことはイギリスでウォルポール時代にいろんな憲法習律が確立した。それが、なぜ確立したのか、なぜ確立しなければならなかったのかという社会的、経済的、歴史的背景については当然ふれなければならないが別の機会にとり上げることにする。

文 献

[1]

- (1) G. Holmes, Sir Robert Walpole 98. The Prime Ministers (G.W. Jones ed. 1974).

K. Loewenstein, British Cabinet Government (ed. 1967).

阿部照哉訳 イギリスの政治 98頁。「ウォルポールの1832年の選挙法改正の後まで持続する内閣統治と政党の形体ができているのである。」「内閣統治の技術およびそれにともなう首相の指導者としての地位はやはりこの時代にまでさかのぼるのである。」

鶴飼義行 イギリス保守党論 政経研究 (日本大学) 第1巻 第2号 7頁「内閣総理大臣 (首相) の職が法律上明確になったのは、1917年に『イギリス総理大臣の国家的官邸』が法律に規定されてからのことである、1714年以来、陛下の『第一大蔵卿』(First Lord of Treasury) が常に総理大臣的な地位であった。」

宮沢俊義 議院内閣制のイギリス型とフランス型、比較法雑誌 第1巻 第1号 102頁。「議院内閣制とは何かというと、その概念には、二つの要素があると思う。第一には、行政府と立法府が一応分立していることである。第二は、行政府と立法府が一応分立した上で、行政府が立法府に対して政治的責任を負うこと。」

[2]

- (1) K. Loewenstein, British Cabinet Government (ed. 1967). 阿部照哉訳 イギリスの政治 90頁。「1688年の革命は王権

をおさえて議会権力を中心にすえた」

K.R. Mackenzie, The English Parliament (ed. 1950).

福田三郎訳 イギリス議会 81頁。

- (2) 占部百太郎 英国憲政史 611頁。

- (3) K.C. Wheare, Modern Constitutions 15—16(ed. 1971).

- (4) 市村今朝蔵 英国の憲法 7頁。「イギリス人の表面にあらわれた概念は大体において浅薄、粗野である。しかし、その潜在意識は微妙である。」

- (5) 中村英勝 イギリス議会史 82頁。

- (6) A. Mathiot, The British Political System 146 (ed. 1968).

- (7) "Id. 108—261".

阿部照哉訳 イギリスの政治 9頁。

杉山逸男 イギリス内閣制度 (→) 日本法学 (日本大学) 第29巻 第3号 2頁。

- (8) 福田三郎 英国における内閣政治の発展とウォルポール 政治経済学雑誌 (早稲田大学) 170号 91頁。

- (9) G. Holmes, Sir Robert Walpole 29. The Prime Ministers (G.W. Jones ed. 1974). 「ウィリアム三世の統治下で首相ということを明らかに許し、より強力なものとしてのこした。しかし、法律的には無価値なものであった。」

- (10) 阿部照哉訳 イギリスの政治 99頁。

- (11) "G. Holmes, *supra* note 9 at 30."

福田三郎監訳 イギリスの議会 84頁。

- (12) "A. Mathiot, *supra* note 6 at 140—144".

[3]

- (1) A. Mathiot, The British Political System 101 (ed. 1968).

- (2) S.D. Bailey, British Parliamentary Democracy 165 (3d.ed. 1971).

K. B. Marder, British Government 129—130(ed. 1969).

阿部照哉訳 イギリスの政治 98頁。

- (3) "S.D. Bailey, *Id.* at 147—148."

福田三郎監訳 イギリスの議会 58頁。

- (4) 阿部照哉訳 イギリスの政治 100頁。

- (5) "S.D. Bailey, *supra* note 3, at 101—102. 148".

福田三郎監訳 イギリスの議会 86頁。

中村英勝 イギリス議会史 124—135頁。

- (6) F. A. Ogg, English Government and Politics 131 (2d. ed. 1936).

福田三郎監訳 イギリスの議会 86頁。

- (7) G. Holmes, Sir Robert Walpole 29. The Prime Ministers (G.W. Jones ed. 1974).

"K.B. Marder, *supra* note 2, 144".

- (8) 鶴飼義行 イギリス保守党論 政経研究 (日本大学) 第1巻 第2号 76頁。

- (9) G. Holmes, *supra* note 7, at 31."

- (10) G.M. Trevelyan, History of England (ed. 1952). 大野真弓監訳 イギリス史 30—31頁。

- (11) 大野真弓監訳 イギリス史 31頁。

- (12) "S. D. Bailey, *supra* note 2, at 165."

[4]

- (1) G. Holmes, Sir Robert Walpole 33. The Prime Ministers (G.W. Jones ed.1974).
- (2) H. Savelkouls, Das englische Kabinettsystem 1934. 国政研究会編訳 英吉利内閣制度論 5—6頁。
- (3) H. Berkeley, The Power of The Prime Minister 26—27 (ed. 1968).
- (4) K.R. Mackenzie, The English Parliament(ed. 1950) 福田三郎監訳 イギリス議会 88—89頁。
- (5) 中村英勝 イギリス議会政治史論集 123—126頁。
- (6) E.E. Schattschneider, Party Government 123—124 (ed. 1942).
- (7) 中村英勝 イギリス議会史 125—126頁。
- (8) 中村前掲書 (イギリス議会史) 126頁。
- (9) “G. Holmes, *supra* note 1, at 34.”
- (10) 福田三郎 英国における内閣政治の発展とウォルポール, 政治経済学雑誌 (早稲田大学) 170号 100頁。
- (11) 福田 前掲論文 102頁。
- (12) 占部百太郎 英国政治制度 49—50頁。
- (13) 占部百太郎 英国憲政史 637—638頁。
- (14) 筒井信定 イギリス内閣論 16頁。
- (15) 占部前掲書 (英国憲政史) 605頁。
筒井前掲書 43頁。「19世紀の初期まで、内閣の連帯責任の観念が十分にはみとめられなかった理由として、(i)当時の政党は官職を求める人々の結合、すなわち、議会において勢力のある若干の貴族との関係で結びついていたものであり、党への忠誠が薄弱であったこと。(ii)君主が大臣の任免に実質的な権力を行使し、たとえば、ジョージ三世のように大臣達が強い結束をむすぶことをきらい、種々の政見をもった人々の政府を作ったこと。(iii)大臣の責任は法責任、すなわち弾劾を責問の手段とする責任であると考えられていたこと。(iv)内閣のなかに、実さいの政治責任をもつグループ (efficient group) と、そうではなく単に名目的に内閣のメンバーとなっているグループ (non-efficient group) があり、後者は君主にたいする助言に参加していないから、前者の決めた方針に拘束されないという観念が存在していたことを挙げることができるであろう。」
- (16) 筒井前掲書 43—62頁。
- (17) Anson, Law and Custom of the Constitution, vol. II 97 (ed. 1907).
- (18) S.D. Bailey, British Parliamentary Democracy 165 (3d. ed. 1971).