

[論 説]

『英国、フランス、アメリカ合衆国に
おける統治政体』

—立法府、行政府の相对関係比較—

相 馬 淳 一

はじめに

比較は、社会科学において物理学や生物学における実験のような役割を果たす。比較するということは、類似点と相違点を同時に検討することであり、事物の特徴を明確に認識するための最良の手段である。そして、改革や改善が必要なときに他で行われている「実験」の成果を参考に、ある事物に当てはめて考えることを可能にする。

もちろん、こうしたアプローチでは、位置や環境といった周辺にも目を配らなければならない。ある国で行われている制度などをそのまま別の国に当てはめても、それは同じ結果をもたらすことはない。そもそも、同じことが繰り返されないことは自明である。そうした違いは例えば気象条件、文化、国民性や習俗などから生じる。異なる国においてなぜ違う結果が生まれるのか、これを考える際には、ある程度は歴史的アプローチをすることで補えるであろう。本論が歴史的側面に重点を置き展開していくのは、まさにこの理由に拠る。

かくて、問題はどの国をなぜ抽出し比較するのかということに移る。ただ比較するだけではなく、比較する軸が必要である。いかなる統治形態であれ、およそ国家が国家である限り、そこには主権が存在している。こうした主権という概念はボダンBodinから始まり、同時に彼によっていくつかの主権の属性(*)が示された。これらはやがて司法、立法、行政へと集約され、さらには主権の分業という段階へと昇華した。主権または主権の分業はどの国にも共通してみられることだが、その分業の仕方には多様性が存在している。

そこで、三権の在り方・相関関係という観点に軸を置き、その多様性に着目する。本論では三権分立the separation of powersを最初に掲げたモンテスキューMontesquieuから考察を始める。モンテスキューの議論を通して、比較の対象を英国、フランス、アメリカ合衆国の三ヶ国に絞る理由が明らかに

されるであろう。一方で、出来るだけたくさんの比較を行えた方が有意義には違いないが、本論では紙面に限りがあり、よって上述三ヶ国に留めたい。

また、本論で上述三ヶ国を取り上げるとしても、限られた紙面の中で三ヶ国を同時に多面的に考察することは不可能である。そこで、モンテスキューがしたように、主眼を英国の観察に置き、他の二ヶ国は英国をより鮮明に描き出すために比較検討するという手法を取る。

本論の構成であるが、これら三ヶ国における三権の在り方の類似や相違を考察するために、まず議論の前提として、モンテスキューにおける三権分立という概念の成立を概観し、続いてこれら三ヶ国における三権の関わり合い方を特に立法権と行政権に焦点を当てながら個別に考察する。本論ではこれら三ヶ国における三権の在り方に個別に焦点を当てながらも、終章では今世紀最後にこれら諸国で共通してみられる現象を導き出そうと試みるものである。

三権分立論

近代政治原理のひとつとなった権力分立論は、フランスの法服貴族であったルイ15世Luis XV時代人のモンテスキューが1748年に刊行した「法の精神」*De l'esprit des lois*の中で展開した理論として有名である。もともと、権力分立という考え方は、モンテスキューよりも先にロックLockeが出している(*2)が、モンテスキューのほうが機構論としては明確に区別が為されている。

ロックは至上権supreme powerとしての立法権legislative powerを掲げ、これを国民peopleから信託trustされたものとしている。ロックは主権sovereigntyという言葉を用いていないが、意味的には他の全てに優越するという意味で主権と違いはない。従って、立法権は他の権力よりも上位に位置し、モンテスキューのような均衡と抑制checks and balancesという考え方はない。

一方で、モンテスキューは立法権が行政権administrative powerを抑制しようと試みたものであり、また第三の権力として裁判権（司法権）judicial powerを挙げており、三権が並列している点でロックとは大きく異なる。この三権はそれぞれに作用領域を有しており、自由の保障のために別の人間によって行使されるべきとしている。そこから英国のモデル化(*3)としての三権の在り方、すなわち立法権を行使する庶民院と行政権を行使する君主、さらには両者から独立した司法権を行使する貴族院を主張した(*4)。

かくて、モンテスキューにおける問題は、三権の抑制と均衡(*5)へと移行する。例えば君主には行政権が与えられるのみならず、立法府の招集権と立法の拒否権も与えられる(*6)など、ある一つの権力が必要以上に大きくならないように三権がお互いに牽制し合うことで均衡を取ろうとしている。こうしたモンテスキューの機構論は、国王、貴族、国民の間の均衡として考えられた。

モンテスキューはフランスの絶対王政の改善が必要不可欠であると認識するとともに、しかし、彼自身が貴族であるということも影響して、政治体制

を根本から覆すような革命には反対であった。革命という暴力的手段を用いることなく、絶対王政の改革を試みようとしたのである。

モンテスキューの時代にフランスは、ヨーロッパではポーランド継承戦争、オーストリア継承戦争に巻き込まれ、北アメリカでは七年戦争で英国と争い、植民地争奪戦に完敗し、大きな打撃を受けた。戦争による財政難はフランスの王権を弱体化させ、高等法院の発言力回復や第三身分の台頭を許した。高等法院のような封建的勢力の回復と第三身分の台頭は互いに対立し、矛盾するものであった。

ルイ15世時代前後、つまり17世紀末、18世紀のヨーロッパは、絶対王政の強化を背景として、啓蒙思想が発展した時代にあった。17世紀に英国で二つの革命を引き起こしたことに始まり、18世紀のフランスでもっとも華々しく発展を遂げ、繼いでドイツに波及した。デフォーDe Foeの「ロビンソン・クルーソーの冒険」*Robinson Crusoe*やスウィフトSwiftの「ガリヴァー旅行記」*Gulliver's Travels*など、多くの政治・社会風刺小説が書かれたのも、この時代である。

啓蒙思想の基礎は理性の優位にあり、啓蒙思想とは理性の光に照らして制度・慣習の中にある非合理的で蒙昧なものを追求・批判し、さらにはそれらを排除しようとする精神の働きである。そうした批判精神は最初は宗教に対してもっとも激しく発揮されたが、やがてそれは政治の領域に波及した。啓蒙思想が絶対王政の末期的症状にあるルイ15世のフランスと対面したとき、非合理的な権威、社会的不平等に対する不満、つまりは現状に対する批判的精神が力強く噴出したのであった。

フランスの啓蒙思想家の一人であるモンテスキューもこの流れを受けており、前述したようなフランスの矛盾を解決しようとした。モンテスキューは政治制度及びその周辺に関心を集中し、さらにはこの時代にヨーロッパ人が

〔論 説〕

世界に進出していたからヨーロッパ以外の情報もたくさん持ち、それらの情報を比較制度論の中で利用している。彼が1729年から三年間滞在した英国での観察が「法の精神」に影響していることは有名である。

当時、理念的な人間像、社会観からあるべき姿や自然法が考えられていたが、モンテスキューは自然科学の経験的・因果関係的な手法を社会科学の分野に取り入れ、いろいろな事物との関連(*)で法を考察した。そうした様々な事物関係の「総体が法の精神を形作る」(*)⁽⁸⁾としている。著述に20年の歳月を費やした「法の精神」の序文に「私の著作が始まり、成長し、進歩し、完成した」(*)⁽⁹⁾とあるように、数多くの観察と経験的素材の分析によって「法の精神」は刊行された。

こうした経験的なアプローチの仕方は社会学的であるが、それが次第に制度論に集約されていき、さらには制度論は機構の問題、最終的には権力分立の問題にまで絞られていったのである。これは、言うまでもなく機構改革を通して革命を避けようとする、モンテスキューの実践的関心につながっている。

モンテスキューは、モデルとして英国の制度を観察して、そこから三権分立論を導き出したが、実際には、19世紀になってバジヨットBagehotが指摘したように、英国政体の特質は立法権と行政権がバックルによってつながっている(*)⁽¹⁰⁾という点にある。バジヨットの指摘までは実際に英国でも自国が三権分立だと信じられていたが、英国の統治政体におけるモンテスキューの理解は、不正確であったと言えよう(*)⁽¹¹⁾。

しかしながら、英国の統治政体に関するモンテスキューの理解は不正確ではあったが、行き詰まりを露呈していた絶対王政に代わり得る政治形態を彼が提供したことは、世界的規模で影響力を及ぼし、さらには時代をも超越して、近代政治原理の一つとなっている。アメリカ植民地が英国から独立した後、憲法を制定しようとしたアメリカ合衆国建国の父たちは英国憲法を参考

にし、モンテスキューが「法の精神」において述べたことをもって英国憲法の本質と捉えたのであった。

英国やアメリカ合衆国においてはこのようであったが、モンテスキューが革命に先手を打って成し遂げようとしたフランスの絶対王政の改革は、結局のところ成功せずに革命へと突入した。しかし、フランスでは、トクヴィル Tocquevilleの言葉を借りて表現するならば、革命はナポレオン帝政という「革命が覆した政府よりも強力で絶対的な政府の権力掌握」(*12)へと収束した。「革命は人智を越え、未知なる力を持って一人歩きし始めた」(*13)が故に、人間が意図した改革を為せなかったのである。

前述したように、三権分立主義はアメリカ合衆国憲法において、その原則が結果的には徹底的に採用されたが、そのことはモンテスキューの理論が既存の国家に当てはまるものではなかったことを示しているとも言えよう。彼の理論は、新しく人工的に作り出された国家の設計図となったのである。英国本国からの独立に際して、アメリカ合衆国は君主制に代わって共和制を導入し、国民主権(*14)に基づく政治体制を採用した。

モンテスキューの機構論は、それが貴族的自由主義の実現を企図したものであるにもかかわらず、時を経るごとに貴族的とは正反対の民主主義の機構論の一翼を担うようになった。この意味で、現代においても機構論、とりわけ三権の在り方を論ずるときには、十分に考察に値するものである。

さて、本論では、モンテスキューの出発点となった英国に始まり、続いて彼の目標であったフランスを考察し、最後に三権分立が結果として実直に実現されたアメリカ合衆国を取り上げていく。彼の時代には大きく異なっていた三ヶ国の統治政体も、市民革命の激動を経て民主主義という同様な思想的背景を持つに至った。しかし、その表現の仕方は、英国の議院内閣制 a parliamentary system of government、フランスの準大統領制 a semi-presidential

system of government、アメリカ合衆国の大統領制 a presidential system of government とそれぞれに異なる。

偶然にもここに取り上げる三ヶ国は、三種類に大別される統治形態(*15)をそれぞれ代表している。次章からは歴史的アプローチを踏まえて、これら三ヶ国の統治政体を順次個別に考察していく。同様の精神を掲げながらも異なる歴史的発展を遂げたこれら三ヶ国において、しかし、共通して見られる現象とは何であろうか？

英国の特徴

世界に先駆けて立憲政治体制を確立した英国は、「憲法に拠って立つ」という体制にも拘わらず、「憲法」という名称を持った体系的な国家統治基本法がない(*16)。いわゆる「英国には成文憲法がない」と言われる所以である。フランスやアメリカ合衆国のように、革命によって激しい変動を受け近代的国家体制を構築した諸国家は国家建設に設計図が必要であったが、1642年の清教徒革命 English Civil War 以来漸次的に近代的国家体制に移行してきた英国にとって、国家の在り方を決めた設計図を整えることが急務となったことはなかった。

従って、国家統治の在り方には現在でも近世以来の遺影が残っている。英国は「女王陛下の臣下 Her Majesty's Subjects」たる国民を有し、「女王陛下の政府 Her Majesty's Government」は「女王陛下の大臣 Her Majesty's minister」によって構成され、その下に「女王陛下の官吏 Her Majesty's officer」が従っている。司法部は「女王陛下の裁判所 Her Majesty's Court」であり、女王は「女王陛下の軍艦 Her Majesty's Ships」を持つ「王立海軍 Royal Navy」を統率している(*17)。

国王は国王大権を有しており、首相をはじめとする文武両官の任免を行い、

軍隊を統率し、諸外国との条約を調印し、宣戦を布告し、講和を結び、爵位の授与も行う。司法権も国王大権の一翼を担っている。しかし、今日では国王がその一存でこれらの権限を行使することはなく、国王大権は法律的にも歴史的にもさまざまな制約を受けている。そうした制約を課してきたのが議会であり、議会は国王と対抗する形で発展を遂げてきた。

英国はアメリカ合衆国など多くの先進諸国と異なり、国民主権ではなく議会主権の国である。1688年の名誉革命Glorious Revolution以来、議会は唯一絶対の立法機関であり、従って憲法に抵触する法令を裁判所が無効と判断する違憲立法審査権は認められていない。また、行政権を担当する内閣も議会から選出され、内閣は議会に対して責任を負う議院内閣制を採用しており、司法権を担当する最高裁判所も貴族院の中に設置されている。三権は厳格には分かれておらず、むしろ機能的にも人的にも重なっている。

議会を頂点とする英国の現在の政体は、換言すれば国王と議会の対決の結果である。もともと議会は課税に関して被課税者の同意を得るために招集された。英国においては1265年にシモン・ド・モンフォールSimon de Montfortが州騎士代表と庶民代表(*18)が参加する諮問議会を国王に認めさせて以来、注目されるべきことに議会は途絶えることなく、絶対王政期に事実上の無力化があった(*19)としても、形式的には否定されることがなかった。

英国の絶対王政においては、貴族院であれ庶民院であれ、議会は国王に保護を求める人々の集まりであり、根本的に国王と対立する利害は持たず、むしろ国王を支持していた。かくて、絶対王政の要素は官僚制の整備と常備軍の保持であるとされるが、英国においては、そのいずれも規模が小さく(*20)、フランスのように大規模な国王直接支配のための政治機構を持つことなく、中世以来の伝統的政治機構を維持したままであった。もちろん、事実上は議会在無力化していたとしても、法制上では、議会は国王の恣意的な支配に介

入する可能性を持つ唯一の存在だったのである。

そうした議会が「権限の回復」として国王に抵抗し始めるのは、1641年から始まる一連の市民革命である。護国卿時代の12年間を挟む英国の二つの市民革命は、暴君によって侵害された臣民及び議会の古くからの疑うべくもない伝統的権限の回復を唱って推進され、伝統的権限の確認によって完結している。この確認として憲法的文書、すなわち「権利の章典」が発布されたが、それは古来からの伝統的権限の枠組みを越えて国王権限を大幅に奪ったものになっている。特に大きな変化は議会による予算の承認権であった。また、名誉革命によって国王を議会が決めるという慣習も生まれ、ここに至って議会の国王に対する優位が確立した。

一方で、官僚機構を見れば、地方レベルでは治安判事Justice of the Peaceによる行政に変化はなく、むしろ革命によって中央のコントロールは完全に失われた。しかし、中央レベルでは若干だが重要な変化が見られた。国王への助言機関としての枢密院Privy Councilが衰え、とりわけ大蔵府Treasuryなどの下部組織が充実・独立し、こうした各種委員会・省庁の実力者が会談する内閣会議Cabinet Councilが実力を付けていった。

当初、正式な機関ではなかった内閣会議は、国王が主宰し、国王がその構成員を選んでいった。しかし、ウィリアム三世William IIIの跡を継いだアン女王Ann時代後半には、女王が熱心に政治に参画しなかったこともあり、女王抜きの内閣会議も開かれ、その構成員も女王の思うようには選べなくなった。これには庶民院House of Commonsの圧力があり、庶民院が予算の承認権を利用すれば、女王の行政権をほとんど麻痺させることが可能であった。従って、庶民院の同意を得られるような人物を内閣会議の構成員に選ばなければ行政の実施は困難だったのである。

やがて、1701年の王位継承法を根拠に議会が定めたハノーバー朝が成立す

ると、英語をほとんど解さないドイツ人のジョージ一世George I は内閣会議に行政をゆだね、内閣で指導的役割を担った大臣が内閣を統一していった(*21)。この背景には庶民院の圧力があり、庶民院の背景には成立しつつあった政党制度(*22)があった。政党が成立し、庶民院の意思が統一され、明確化されると、それを無視することは困難であった。

国王が内閣に従い、国王ではなく議会に基盤を置く第一大臣Prime Minister（首相）が行政を指揮する慣行が定着(*23)し、それはやがて憲法的慣習として固まってきた。庶民院におけるウィッグ党の優位に依拠して行政を処理したウォルポールRobert Walpoleは、その最初の内閣制度を象徴する人物として、「英国初の首相」と評されている。もっとも、歴史は突然新しいものを生むのではなく、ウォルポールよりも先にFirst Ministerと呼ばれる首相格の關係は存在している(*24)。

内閣制度の成立には、こうした庶民院の圧力と政党の発展が挙げられよう。ウォルポールは内閣制度を確立しただけではなく、庶民院での基盤を失うと辞職するという議院内閣制を生み出したとされている。ウォルポール後も、大ピット・小ピットと続く政治過程の中で、徐々に内閣制度は整備されていた。

議会と一口に言っても、実際には貴族院House of Lordsと庶民院の二院が存在している。国王から事実上の執行権を奪った議会において、次に問題となるのは両者の関係であった。通常、法案は庶民院と貴族院の両院の承認を経て国王が裁可する(*25)が、貴族院と庶民院に対立が生じた場合、どちらが優位に立つかという問題は必然であって回避できない。これについては内閣が貴族院の権限を大幅に削減する議会法Parliament Actを上程し、国王がこれを認めたことによって解決を見ている。

議会法には1911年と1949年の二法がある。1910年にはアイルランド国民党

〔論 説〕

が悲願のアイランド自治法案成立のために貴族院の財政法案に関する拒否権を働きかけた政治的背景の下で、アスキス Asquith 内閣が(a)財政法案に関する貴族院の拒否権廃止、(b)財政法案以外に関しては、庶民院で三会期連続して可決された場合には貴族院の反対に関わらず法律となること、(c)庶民院議員の任期が7年から5年になり、歳費が支給されること、を貴族院の反対に遭いながらも翌年成立させた。

また、1949年においては、法案成立を二年遅らせる権限を一年に短縮するなど、若干の1911年議会法の修正が行われた。貴族院が法案修正能力を残しており、現在でも実際に修正機能が果たされているとはいえ、貴族院の立法権限は大幅に縮小された(*26)。ここにおいて、庶民院は、事実上、立法権を独占したのであった(*27)。なお、現在、ブレア政権の貴族院改革により、貴族院における世襲貴族数が93名にまで減り、さらに法官貴族中心の貴族院へと衣替えしつつあることを付記しておかねばならない。

行政権を握る内閣が庶民院での基盤を必要とし、立法権は庶民院が独占したことにより、英国における統治権限は庶民院に集中することになった。しかし、選挙法改正で庶民院議員の構成が変化し、政党組織も変容した。選挙権拡大に伴って政党は全国組織を持つに至り、今世紀に入って政党が規律化、すなわち官僚化された。党首を頂点とする政党組織は、選挙で多数派になれば党首がそのまま首相になり、首相は多くの閣僚や政府構成員を任命する権限を持つことから、当然に政党内において党首の地位が確立する。1919年の国家官僚機構の整備もこれを補助するものである。

庶民院が政党でまとめ、政党の頂点に党首が立つという図式は、逆説的ではあるが、内閣の庶民院に対する優位を示すことになる。もともと内閣は庶民院を基盤として構成されたが、庶民院の多数派が政党を通じて達成されるとすれば、多数派政党の頂点に立つ党首、すなわち首相は効果的に庶民院

をコントロールすることが可能になる。庶民院から生まれた内閣が、逆に庶民院を従えるのである。

実際、近代政党が確立されて以来、庶民院において多数派を維持する首相が庶民院によって不信任を突きつけられ辞任するケースはない(*28)。こうした事実を踏まえて、英国では「内閣政府制 Cabinet Government」という言葉が誕生した。この言葉は前述したバジヨットが「英国政体論」の中で展開したものである。バジヨットは、英国の統治政体の構成要素のうち、国王と上院を「尊厳的部分 degnified parts」と呼び、庶民院及び内閣を「機能的部分 efficient parts」と呼んだが、さらに内閣は両者を結び付けるバックルの役目を果たしているとし、内閣の重要性を述べている。

「機能的部分」である庶民院と内閣は、中産階級の利益と政見とを具現して、実質的に有効な政治支配の機能を担っている。一方で、「尊厳的部分」である国王と貴族院は、機能的部分の周縁にある国民の尊敬の念を集める象徴的役割を果たす。そして、国王への尊敬の念を英国政体そのものに対する信従として調達できる限り、機能的部分は実質的支配を強化していくことができる。こうした二つの部分は、相補的役割分担として機能している。

むろん、1867年の分析が今日にもそのまま当てはまるわけではない。1867年のダービー Darby 保守党内閣においてディズレーリ Disraeli を中心に第二次選挙法改正が行われ、広く労働者階級に選挙権が与えられた。そしてそれ以後、政党もそれまでのいわゆる名望家政党から大衆政党に転換した。しかし、バジヨットが憂慮したように、これによって「機能的部分」がうまく機能しなかったわけではなかった。バジヨットの分析では、政党の役割が過小評価されているが、第二次選挙法改正以降、前述したように政党の役割は大きく、かつ重要になってきている。

今日の総選挙では、有権者は実際には個々の候補者に投票しているが、世

[論 説]

論調査が示すように有権者の心情的には政党または支持政党の党首に投票している。英国では、候補者個人の魅力によって得票を左右するほどに候補者個人の要因が影響力を持つことは少ない。今日の選挙運動では、自党の支持者を投票所へと足を運ばせることが目的である。また、有権者は支持政党を与党とすることだけでなく、支持政党の党首を首相にするために投票している。大衆政党の出現とともに、誰を首相にするかが総選挙の焦点となっている。

現在では、庶民院は、立法や首相・閣僚の任命よりも、国を統治する執行機関、又はその執行過程に目を光らせる「事務的な委員会」としての役割が増大した。これは与党の党首が首相になるという理解があり、また与党は一致して立法に当たる(*29)ため、与党と野党の討論を通して、議会で執行機関及び執行過程にメスを入れるからである。この点において議会は重要であるが、もはや議会は実効的支配力を有していない。

さらに、一度庶民院より選出されると、首相は閣僚を任命し、首相が統括する内閣を形成するため、合衆国大統領よりも強い権力を有する。実際に国家は首相を頂点に戴く統治機関である内閣によって統治され、内閣が形成された瞬間から内閣は庶民院における優位性を確立する。構造的には「庶民院の主要委員会」(*30)である。こうしてバジヨットは議院内閣制における内閣の役割を分析し、英国における「内閣政府制」を論証した。

内閣においては、首相は「同僚の中の第一人者」であり、首相は同僚とともに執務にあたる。従って、首相には内閣の同意を得ることが必要となり、内閣が下した決定・行動には内閣の連帯責任が生じる。内閣は一致して統治に責任を有する。バジヨットの論では、かくて内閣が首相の制約条件となり、内閣に焦点が当てられるのである。

しかし、バジヨットからちょうど100年後の1960年代になると、リチャード・クロスマンCrossmanが、バジヨットが「機能的部分」とした内閣が既に

今日では「尊厳的部分」になり、首相が「機能的部分」である、とする見解を示した。それは、内閣における首相権力の強大さを分析したもので、首相が内閣を支配すると結論づけた。

クロスマンは、バジヨットの提供した「尊厳的部分」と「機能的部分」という枠組みを利用し、それぞれの構成要素が時代とともに変遷したと述べている。クロスマンは内閣の機能低下とともに、それに代わって首相権力がますます優勢になったとし、「首相政府制（Prime Ministerial Government）」という考えを打ち出した。こうした考えは多くの学者によって支持され、ジョン・マッキントッシュMackintoshなどにも受け継がれている。

クロスマンは統制のとれた政党組織の興隆、首相に対して直接責任を負う官僚制度、首相の影響力を強化することにつながる内閣の閉鎖性について論じている。また、首相と主要閣僚という小集団が内閣での議論を受けずに重要法案を通過させることにも言及し、首相権力の増大を説いている^(*)31)。こうした背景には、ロイド・ジョージLloyd Georgeやネヴィル・チェンバレンNeville Chamberlain、チャーチルなどの、内閣に対する強力な権力を行使した首相の存在がある。

ハロルド・ウィルソンHarold Willsonがかつて「議会内における潮流の移り変わりでは首相が放逐されることは今や稀である」^(*)32)と言ったように、今日では政党は統制がとれた構造となっている。政党内における党首の地位は、保守党であれ労働党であれ強大で、内閣又は影の内閣においても、党の人事においても強い発言権があり、党首の下に組織されている。また、首相はある特定の省庁を持たず、複数の省庁を横断的に支配し、特に経済官庁や外務省に深く関わるようになり、首相による官僚の直接支配の構造が存在する。

クロスマンの指摘する内閣の閉鎖性は、主に内閣委員会制度である。常設委員会は、1903年にロイド・ジョージが「帝国国防委員会」を設立したのが

[論 説]

最初だが、それは内閣委員会と言うよりも内閣と省の関係調整機関としての役割にとどまり、その後もしばらくは内閣委員会は制度化されなかった。従って、永続的な組織としての内閣委員会としては、アトリーAttlee内閣における立法委員会や経済政策委員会などのいくつかの委員会であるとされ、アトリーは首相自身が議長となる委員会の範疇を作った。

アトリーによって確立されたこのやり方は後継首相にも引き継がれ、1950、60年代には内閣の標準的な構造となり、1985-6年のサッチャー政権においては内閣委員会の数は、少なくとも160はあった(*33)とされている。内閣委員会の増大を受けて、1960年代にクロスマンがその閉鎖性と首相権力の増大を指摘し、いまや内閣は「尊厳的部分」に属し、首相が「機能的部分」となったとしている。

クロスマンは1946年のイングランド銀行国有化に関するアトリーの決定や1956年のスエズ運河に関するイーデンEdenの決定などが内閣で取り上げられずに首相を中心とした主要閣僚だけで行われたとことに注目している。マッキントッシュもアトリーのいくつかの決定は主要閣僚と専門の顧問達だけによって決定されたと言っている(*34)。

こうした決定過程はしばしば合衆国の「大統領政府制」と比較されたが、それと決定的に違うところは、首相にはやはり内閣や政党という制約条件が存在することである。内閣の構成員選出は首相権限であるが、通常、その選択肢は自党の有力議員や議会経験から大臣任命の候補となりうる人々のうちに限られてくる。マクミランMacmillanはバトラーButlerやセルウィン・ロイドSelwyn Lloydを、ヒュームHomeはバトラー、ヒースHeath、モウドリングMaudlingを、ウィルソンはジョージ・ブラウンGeorge Brown、キャラハンCallaghan、ゴードン・ウォーカーGordon Walkerを入閣させなければならなかった(*35)。

こうした諸制約を考慮に入れながらも、クロスマンやマッキントッシュは、内閣によって遂行されていると思われている多くの機能が、実際には首相を中心とした私的小委員会によって果たされている点に注目し、英国は内閣ではなく、首相と主要閣僚、顧問、高級官僚によって統治されていると結論づけた。

しかし、サッチャー政権崩壊の仕方は、「内閣政府」のそれであり、英国においてクロスマンらが述べたような「首相政府」の出現は時期尚早と判断されるべきであろう。「内閣政府」が未だ健在であるとしても、閣僚の反乱によってサッチャー政権が倒れたという事実は「内閣政府」における政権崩壊の仕方とは微妙に異なっている。庶民院が内閣不信任で政権を葬るのではなく、その政権にある閣僚が「内閣の一致」を保てないことから政権が崩壊した例は、これまでなかったからである。

英国において統治形態が「内閣政府制」であるのか「首相政府制」であるのかについての議論は、いまなお論争中であるが、いずれにしても内閣もしくは首相に権力が集中しているという事実は存在している。同時に、内閣もしくは首相を頂点に置く官僚組織は、国家機構においても党組織においても顕著である。

英国は議会主権の国であるから、違憲立法審査権は存在していないことは既に述べた。しかし、欧州連合EUが定めた諸規定に英国の法律が影響を受けるとすれば、これをもって事実上の違憲立法審査権が確立したと言えるであろう。英国内に違憲立法を審査する機関はないが、ブリュッセルにおいて事実上の違憲立法審査権が行使される状況となったのである。

最後に、現在行われている、貴族院改革およびスコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの分権化について、英国の章を終える前に触れておかなければならないであろう。現在、さらなる貴族院の立法における権限削減

[論 説]

が行われているが、逆に言えばこれは司法府（最高裁判所）としての貴族院の確立であるとも言えるのではないだろうか。立法と司法が融合していた貴族院において、その分離が進行中であると見ることも出来るであろう。

また、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの議会創設による地方分権は、現在のように中央と地方が同じ政党によって率いられている状況ではともかく、異なる政党が中央と地方とで対立する状況では、英国政治における変動が引き起こされるのではないだろうか。

元来、保守党が南イングランド、労働党がスコットランドに勢力を有しているので、全国政党が地域政党の装いを纏うことになるかもしれない。中央と地方の間には、微妙なバランスが存在することになるだろう。ただし、こうした地方分権は、日本における都道府県のそれよりも、その有する権限が小さいことは付記しておかなければならないだろう。

フランスの特徴

フランスでは、フランス革命によって絶対王政と決別し、国王・貴族を廃した新たな国家体制を作り出したとされる。アメリカ合衆国は史上二つ目となる共和国の出現に期待もし、親近感も抱いたが、やがてそれはナポレオン Napoléon の帝政によって失望へと変わった。しかし、実際の統治形態としては絶対王政期からナポレオン帝政、極言すれば現在に至るまで、フランスには共通の政治的現象が見られる。

フランスの絶対王政は、フランス国土全体を覆う大規模な官僚制と徴兵制による国王直属の常備軍を備えていたことで知られている。絶対王政期には、中央に国王顧問会議 *Conseil du Roi* と財政管理長官 *Contrôleur général des finances* を備えていた。地方の役職が売買され、領主（貴族）が領土より離れて官廷貴族（帯剣貴族）となっていたこともあって、地方行政の担い手が消

滅し、これら中央組織は事実上、地方行政を細部に至るまで掌握していた(*36)。

英国では国王に対抗する手段として議会が存在していたが、それとは対照的にフランスにおいては三部会 *Etats généraux* と呼ばれる議会はほとんど機能していなかった。三部会はブルボン王朝に入ってから1614年に一度招集されたのみ(*37)であった。三部会の消滅は、貴族層の無力化へと繋がり、アンリ4世 *Henri IV* からルイ13世 *Louis XIII* の治下にかけて高等法院 *Parlement* を活用して地方を掌握していった。

フロンドの乱において貴族の失地回復運動や農民蜂起と並んで、王権に対するパリ高等法院の抵抗も見られたが、反乱鎮圧後、高等法院官僚は売官制によって地主やブルジョワ階級への単なる名誉附与となり、代わって中央から任命・派遣される知事 *intendant* が中央の意向に沿って地方を支配した。ここにおいても、地方の地主が無給で治安判事 *Justice of the Peace* として地方政治を担当した英国と比べて極めて対照的であり、フランスは議会による拘束のない集権的官僚機構を高度に整備した。

また、フランスの場合、巨額の租税を主に第三身分に課しており、貧者の犠牲の上に富者の繁栄があった。税の徴収においても官僚制は有効に活用され、ルイ13世治世末期では、消費税の塩税だけで英国王の年収入の二倍に達したと言われている。しかし、貧者に課税したこの方法は、やがて民衆の不満を産み、フランス革命へと突入することになった。

フランス革命は、それまでの支配体制を切り崩し、国民主権による共和体制をもたらしたが、この後、1875年の第三共和制成立まで、国内的にも国外的にも極めて混乱した時期を迎えることになる。1789年にフランス革命が勃発し、国民議会が成立するが、続いてジャコバン独裁 (1792年)、テルミドール反動と執政政権の樹立 (1794年)、ブリュメール18日のクーデターと統領政府の樹立 (1799年)、ナポレオンの帝政 (1804年)、復古王朝とナポレオ

[論 説]

ンの百日天下（1814-15年）、7月革命（1830年）、2月革命と第二共和制の成立（1848年）、第二帝政（1851年）、パリ・コンミュン（1870年）と、政治史はめまぐるしく変化した。

一方で、対外的には、フランス革命に干渉する諸外国との戦争はナポレオン戦争として終了するまで、断続的に1814年まで続いた。また、1854-56年にかけてのクリミア戦争、1859年の対オーストリア戦争、1862-63年の対メキシコ戦争、1870年の普法戦争という具合に、絶えず戦争が行われていた。この間、統治機構がどのように変遷していったのかを詳述することは困難である。革命はそれまでの伝統を破壊したが、フランス革命以降、現在に至るまで、フランスの頻繁な憲法改正や体制の変遷を見ると、いわゆる「革命」という伝統をフランスに根付かせたと言えよう。

第三共和制までの統治体制を詳細に見ることは困難だが、しかし、そこには現在もフランスを特徴付けている、いくつかの要素を見つけることが出来る。第一に、フランスがいわゆる理論のための理論を展開し始めたことである。権力闘争は理念の戦いであり、ある政治集団の勝利はそのままその集団の持つ理念の勝利となった。従って、以降のフランス政治史では、ある政治集団が権力闘争に勝利するたびに、その理念を実現するために統治機構を改正するという現象が現れた。

1789年のフランス革命より今日まで、65年間という、もっとも長く続いた第三共和制憲法を入れても、総数17にのぼる憲法(*38)の平均持続年数は12~13年であり、その短命ぶりにも体制を変える「革命」が伝統として根付いたことが示されている。これら憲法においては、立憲君主制、共和制、帝政という各々異なった統治政体を採用しており、まさにフランスで理念を巡る対立が政治史の主流にあったことをうかがわせる。

第二に、フランス革命において、絶対主義時代の官僚制や軍事機構を解体

するも、トクヴィルも指摘するように、強大な中央集権体制がフランス革命の起点であったにもかかわらず、ジャコバン独裁とナポレオンによって容易にかつ大規模に再構築(*39)されたことである。ジャコバン独裁では、公安委員会がその下に位置する行政委員会によって各種行政機関を支配し、とりわけ重要なことに、治安委員会を通して革命裁判所という司法権をも手中にしたのである。一方、地方においても、公安委員会は各行政区域ごとに派遣委員 *agent national* を派遣し、直接地方行政を支配した。

ナポレオンも同様に中央集権体制を固め、地方の知事などは直接ナポレオンが任命・罷免をし、強力で統制を掛けた。この地方長官の権限は強大で、絶対王政時代のアンタンダンと呼ばれる知事の再来と言われるほどであった。もちろん、ジャコバン党にしてもナポレオンにしても、絶対王政時代と同じく、その背景に合理的で大規模な軍事機構を有していたことは無視すべきことではない。

こうした中央集権体制は、フランス革命から第三共和制の樹立までの錯綜した時代の中であって、フランス革命前の旧体制を上回る規模で、そして合理的に作り上げられてきた。この中央集権体制は第三共和制以降にも受け継がれ、今日、フランスが「官僚王国」と言われる所以となっている。ちなみに、高級官僚の養成に当たる国立行政学院 *École nationale d'Administration* の前身である行政学院 *l'École d'Administration* は、既に1848年に設置されている。

第三共和制の憲法では、議会中心主義の近代立憲主義が謳われ、元老院 *Senate* と代議院 *Assemblée Nationale* からなる国民議会を備えている。第三共和制には大統領も存在し、大統領は議会が選出するという構図となっており、立法権を有する国民議会優位の統治機構であった。しかし同時に、大統領は一度選出されると閣僚の任免、法案発議権、陸海軍の統轄、条約締結権、法律執行権、代議院の解散権を有し、強大な権限を行使した。

[論 説]

大統領に強大な権限を与えながらも、大統領は内閣の大臣を任免できるが、その内閣は国民議会に対しても責任を負い、大統領の行政行為には大臣の副書が必要であったことなどから、第三共和制が議会中心主義であったと言えるのである。きわめて二元的な議院内閣制度であった。しかし、初代大統領となったマクマオンMacMahonが内閣の組閣に失敗すると、以降は組閣では国民議会の意向を汲み、代議院の解散権すらも抑制するに至った。

ここにおいて、大統領が装飾的存在となり、一元的な議院内閣制度へと事実上移行する。ナポレオン独裁の教訓から大統領の直接選挙選出を避けた結果、大統領は国民議会から独立した存在にはなりえず、大統領の無力化を招いた。この第三共和制での教訓は、第五共和制で強力な大統領を産み出したド・ゴールDe Gaulle将軍によって活かされることになろう。

第三共和制において、議会中心主義が滞りなく受け入れられた背景には、官僚機構や軍事機構が議会中心主義を目指す共和派に反対しなかった事実がある。フランスの場合には、官僚機構が政治動向に決定的な意味を持つ場合が多く、この時には官僚機構は議会中心主義の妨害勢力とはならなかった。

この第三共和制は、第二次世界大戦の初期にナチス・ドイツに降伏することで幕を閉じたが、その後を継いだフランス政府は、対独協力政権のヴィシーVichy政権と英国に逃れたド・ゴール将軍による亡命政権とに二分された。第二次世界大戦で連合国軍がナチスに対して勝利を取めると、ド・ゴール将軍は国民的英雄としてフランス入りし、戦勝国の一つとして第四共和制を発足させた。

第三共和制での小党乱立による不安定な議会は、初めて婦人参政権が認められた1945年10月の総選挙後も変わることがなかった。フランスの場合には名望家政党であったために政党の規律化は遅れ、国民議会の議員は地方議会の議員や首長を兼任している場合が多い。従って、政治的には極めて不安定

なことが特徴として挙げられる。しかし、それとは対照的に、官僚機構は安定していた。

1945年の総選挙では、共産党と社会党だけで586議席中305議席を獲得し、共産党は社会党との二党連立政権を持ちかけたが、共産党をソ連の手先と考える社会党穏健派によってMRP（人民共和運動）を含む三党連立時代を迎えることとなった。MRPは「ド・ゴールの政党」として支持を集めた。こうして成立した三党連立政権は、ド・ゴールを首班とする政府を成立させたが、早くもこの成立の時点で三党連立政権には亀裂が走っていた。

まず、組閣の際に共産党の求める外務・内務・国防大臣ポストを、対外関係に関わるところへのソ連の影響力を懸念して、ド・ゴールは共産党の要求を拒否した。また、社会党が国防予算の20%削減を議会に提出したことから、政府に対する裏切りとなり、ド・ゴールは議会運営が思うようにいかず、辞任を決意する。もっとも、そうすれば議会側が折れると踏んでの処置だったが、MRPがド・ゴールを支持せずに政府与党内に留まったことからド・ゴールは政治の舞台から降板するしかなかった。

この後、三党連立政権において新しい憲法を巡る議論が行われたが、一院制の第一次草案は国民投票によって否決された。第二次草案も、かろうじて採択されたが、この時、ド・ゴールは強い大統領の統治政体を模索し、パリュエにおいて有名な演説を行った。この演説は後に、第五共和制での大統領制となって体现されることとなった。

第三・四共和制において、議会万能主義（政党政治）への回帰は明らかだったが、内閣よりも強い議会は、それでも官僚に対しては無力であった。重要な経済政策やEEC（当時）の加盟など、主要政策は官僚の手によって進められた。また、議会内においても官僚出身の議員が多い。

第四共和制の政府は、ヴェトナムで失敗し、アルジェリアでの民族解放運

[論 説]

動でも手を焼いており、軍部からの信頼と支持をなくしていた。フランスにおいて官僚機構が軍部か、どちらかの支持をなくした場合には政権を維持することは難しい。アルジェリアでの動向に不満を持つ軍部の反乱が現実味を帯びてきたとき、ド・ゴールの再登板が決定された。

ド・ゴールは首相に任命され、事態収集のために6ヶ月間の全権掌握が認められ、ド・ゴール政権は新しい憲法制定を任務として、またアルジェリア問題を解決することを任務として発足した。1958年9月28日に国民投票に附され、約80%の支持を得て承認された第五共和制の憲法は、ド・ゴールのバイユー演説を基調として、大統領が極めて強大な権限を有しているのが特徴である。他方、第四共和国憲法の修正によって起草したため、大統領と首相の権力が重複している矛盾を抱えている。

第五共和制では、制度上、国民も議会も大統領を解任することは出来ない。任期も7年間と長い上に、首相の任免権、国民議会の審議を経ずに直接国民投票に法律案を付託できる権限、総選挙から一年後であれば理由を問わず大統領の自由裁量で国民議회를解散できる権限など、強力な大統領制となっている。

第五共和制でとりわけ大統領権限が強大であるところは、「重大かつ直接の脅威が共和国の諸制度、国家の独立、領土の一体性、国際的取り決めの執行を危殆に陥れ、かつ憲法上の公権力の適正な運用が中断されている」と大統領が判断する緊急事態において、大統領はなんの制限を受けることもなく、立法・執行権の大統領への集中および憲法規定の一時停止などの緊急措置を講じることが出来るところである。なにが緊急事態であるかは大統領が自らの判断で決するのである。

こうした強力な大統領の下で、国民議会の権限は極めて制限されているが、全くの無力というわけではない。国民議会には政府不信任を提出する二つの

手段が認められている。ひとつは総選挙後初の政府綱領または施政方針演説を議会で否決することであるが、この手続きによる政府不信任の成立はこれまでにない。

もう一つの現実的な選択肢は、国民議会の政府不信任案（問責）動議権である。国民議会は十分の一以上の署名によって政府不信任案を提出することが出来る。この方法では、1962年のポンピドゥーPompidou内閣の例がある。フランスにおいては「大統領の多数派」と「議会の多数派」が、相互に直接の関係を持たない選挙で選ばれるために、いわゆる政治的な「ねじれ現象」が可能となっている。これを「コアビタシオンcohabitation」と呼び、現在のフランスの政治情勢もこの状態である(*40)。

以上のようなことから、フランスの大統領制はいわゆる「大統領制」には数えず、国民議会（首相と政府）の存在から、「準大統領制（半大統領制）」と呼ばれている。

第五共和制での強力な大統領の下で、首相および政府の地位は低下したが、しかし、コアビタシオンが生じると、首相は憲法によって定められた本来の権限を回復する。大統領の権限と首相の権限は時に重複するものであるが、両者の関係はその時々々の政治状況をもとにした力関係に拠る。また、首相（政府）は国民議会との関係で立法を行うが、実際の立法過程では、議員提出法案よりも政府提出法案の方が圧倒的に高い可決率を誇っている。可決された法案のうち、政府提出法案の占める割合は四分の三以上である。

フランスの場合、大統領と首相との間で権力の揺れがあり、英米に比べると安定性に欠ける議会を抱えているが、それは官僚制というしっかりとした土台に支えられているからこそ可能であり、政策的停滞はまず起こらない。フランス全土を覆う大規模な官僚制は、現代の地方分権化の波にも飲み込まれることなく、絶対王政期以来、脈々とフランスに根付いている。

アメリカ合衆国の特徴

英国では行政府と立法府の間に一体性があり、フランスでは行政府は立法府を解散できるなどの関連性があるのに比べ、アメリカ合衆国においては両者が分離・独立しているのが特徴である。英国が慣習と伝統に従って築いた体制に理論を加え、フランスが理論的に百家争鳴となったのに対し、合衆国ではどのようなのか。

建国当時、各州の集合体であった合衆国では、多数派人民を代表するとみられていた議会の力が強かった。そこで「建国の父」たちは、三権の抑制と均衡を考慮して大統領制の安定性を脅かさないために、議会に対しての大統領の独立性を確保する憲法を制定した。大統領は回復不能な重病にでもかからない限りは辞任を求められることはない。ただし、憲法においては弾劾裁判という手段が認められている。

実際に弾劾裁判が行われたのはA.ジョンソンJohnson大統領とクリントンClinton大統領の二回だけであり、いずれも大統領を辞任へ追い込むことに成功していない。ニクソンNixon大統領の際には弾劾に掛けられる前に辞任している。大統領の独立性という制度的原則を侵すことを怖れて、議会は伝家の宝刀を抜くことを控えてきた経緯がある。二期連続して大統領を務めるのが当たり前のように考えられている中で、大統領の信任・不信任は次期大統領選挙によって試される形となっている。

建国当時は、各州の意見調整の場として議会が重視され、議会が政治の最高府であると考えられていた。それはワシントンD.C.の町並みを見ても明らかである。1790年、新共和国の連邦首都の所在地が定まったとき、フランス人技師ランファンはその都市の設計に際して、首都中心の高台に連邦議会を設置した。ローマの七つの丘のうち最も高く、ローマ神話の主神ジュピターを祀り、ローマ帝政の中心となった元老院のあったカピトリウムの丘にち

なんで、連邦議会のある丘がキャピトル・ヒルと呼ばれるようになった。

そして、このキャピトル・ヒルを中心にして放射状に主要道路が伸び、政治の在り方を暗示しているかのようである。主要道路の中でもっとも大きなペンシルバニア通りの先には、ちょうど立法府と対峙するような形でホワイト・ハウスが建っている。憲法に定められた勢力均衡の精神を体現するかのような町並みである。

しかし、大統領官邸はあくまでも大統領私邸であり、国家元首の住居としては、ほかの諸国に比べてかなりごちんまりとしている。大統領は政策決定をする議会に教書を送り、議会で決まった政策を執行し、戦争の際には宣戦布告宣言を議会から受け取って戦争を遂行する役割に過ぎなかった。政策遂行に必要であれば、議会の「助言と同意」を求めることが期待されていた。

建国から南北戦争まではこのような状況であったために、この間の大統領は合衆国史にもほとんど登場しない。現在の合衆国では、いわば大統領ごとに区分するのが普通であるが、当時においては大統領はそれほど政治の前面には登場してこないのである。一般に、内政問題は議会が担当し、国家元首として対外的には大統領が担当するという慣習ができあがっていたため、南北戦争で国家の統一を図るまでは、およそ議会を中心に政治が動いていたと言えよう。

合衆国の歴史は、小休止を含みながらも、基本的には外へと合衆国が膨張する歴史である。当初はフロンティアとして西部開拓、合衆国国内のフロンティアが限界に達した後は海外に膨張し始めるニュー・フロンティア、世界的経済不況である大恐慌への対応、冷戦という軍事・外交・経済に関わる超大国としての世界的進出。いわば対外的拡張を広げていく中で、大統領の役割は非常に肥大化し、やがてはキャピトル・ヒルからダウンタウンへと権力は移動した。そして、この移動こそが他ならぬ合衆国の政治史である。

[論 説]

この小論の冒頭でも触れたが、英国がいわゆるウェストミンスター・モデルとして議院内閣制を代表するのに対して、合衆国は大統領制の典型例として紹介・区分されることが多い。しかし、合衆国の憲法は、これまで述べてきたように、三権の抑制と均衡の上に成り立っており、強い議会に対して弱い大統領を守るようなものであったことは注目に値しよう。決して、大統領制というような大統領中心の憲法体系ではないのである。

合衆国憲法作成に当たって、合衆国建国の父たちがモンテスキューの著作を読んだかどうかは定かではない。ファイナーFinerによれば、合衆国は大統領を民選で選ぶと決めたことによって三権分立となったとしている^(*)41)。従って、モンテスキューの提供した三権分立の概念は結果的に採用されたに過ぎないとしている。

合衆国政治を貫く二つの柱は、立憲主義Constitutionalismと連邦主義Federalismである。合衆国が英国からの独立で始まり、諸州が主権を持った連合体であったからである。それまでの歴史的な支配者層や官僚制がなく、政治制度を規定するために憲法が政治的正統性を示すものであり、また、憲法を権力の濫用の防波堤にしようとするところから立憲主義となる。

同時に、主権を持った各州から委託された権限を行使するだけの中央政府であり、対立する諸州が宗主国に対してそれでも団結しなければならなかった歴史的状況から、連邦主義へと繋がった。単一国家と国家連合という二つの妥協として誕生した合衆国の連邦制は、各州から一定の権限を中央政府が委託された結果、そのほかの権限は州政府が留保するという前提に立っている。

この意味で南北戦争は、合衆国という一つの国か、州の連合体であるかを問う一つの分水嶺であった。この時、リンカーンLincolnは超法規的に行動した。国を真つ二つに割る合衆国史上唯一の内戦において、危機的な非常事態における大統領の在り方を示したと言える。

内戦勃発当初、民兵七万五千人の招集は合法的に行われたが、続く正規軍四万人の増員、義勇軍四万二千人の募集は大統領布告という形で行い、軍隊の募集・編成を議会の権限とする憲法に抵触していた。リンカーンは、休会中の議会を緊急招集するのを先延ばしにし、二ヶ月後の招集議会で既成事実の追認を議会に押し付けたのであった。

また、戦費調達においても、国庫からの支出は全て法律で作成される予算に従ってのみ為されるという憲法規定を無視して、議会承認を得ることなく財務省に命じて二百万ドルを支出させた。奴隷解放宣言も、議会の休会を待って大統領布告という形で発表され、宣戦布告書ともなるこの宣言について、議会はなんの助言も勧告も求められなかったのであった。

奴隷解放宣言の直後にリンカーンは人身保護権の完全停止と戒厳令を布告するが、このことは理由の如何を問わず誰でも逮捕・処罰することが出来る状況を作り出し、大統領による完全な独裁体制を敷くことに成功した。戦後処理に当たっても、その再建計画は議会に諮らず大統領の独断によって為されたが、非常事態下だけでなく平時にもまた、議会の有効な反撃を受けることなく、強い大統領が維持されたのであった。

このリンカーンによる大統領権限の拡大は、リンカーンが再選されたことにより、非常時における前例となったが、後継大統領にこうした強い大統領が引き継がれたわけではなかった。1866年のミリガン判決(*42)は、リンカーンによる大統領独裁体制は憲法に定められたことではない、との判断を示した。

南北戦争後は、合衆国が太平洋岸にまで達し、西部フロンティアがひとまず終了した。合衆国では、経済自由放任主義が登場し、国内の巨大な市場を謳歌する時代となった。しかし、二〇世紀に入ると、再び国家の非常事態が軍事的にも経済的にも発生し、大統領権限が肥大化する。この時、リンカーンの場合と違うことは、肥大化した大統領権限が恒常化し、かつ制度化され

[論説]

たことにある。

議会中心政治から大統領中心政治への移行は、T. ロウズベルト Theodore Roosevelt (1901-09年) の大統領就任によってこの転換を鮮やかに示すものであった。以降、ウィルソン Wilson、F. ロウズベルト Franklin Roosevelt によって強い大統領は引き継がれていく。こうした転換には、次のような歴史的背景が存在している。

まず、経済自由放任主義によって発達した近代産業社会の到来である。州の枠組みを越えて広がる大企業、通商・交通ルートの広がり、労働組合運動など、州単位ではもはや解決できない問題が国内に生じてきていた。もう一つは国外への動きであるが、ニュー・フロンティア、すなわち積極的な合衆国の海外進出が始まったことであった。

国内問題では、T. ロウズベルトは鉄道・鉄鋼などの独占大企業に対して反トラスト法の適用を行い、炭坑労働争議においても政府が調停に乗り出すなど、積極的介入策を採った。これは時代の要請であった。ウィルソンが大統領になると、大衆利益を考えた関税の引き下げ、累進所得税の導入、法人税の引き上げ、連邦準備制度の導入、連邦取引委員会の設置などを行っている。

このことは、伝統的に議会が担当してきた国内政治分野への大統領府の進出であり、二〇世紀に市民権を得た社会公正や社会保障といった社会権を実現する制度の導入でもあった。こうした政策は、後のニュー・ディール政策に受け継がれていくもので、大統領権限の画期的な転換点となる。

国外的には、1898年にアメリカ＝スペイン戦争で合衆国が圧倒的な勝利を収め、フィリピンをはじめとする広大な海外領土を取得したことが、新しい大統領権限のきっかけとなっている。この戦争を契機にして、合衆国の海外進出はラテン・アメリカ諸国への影響力浸透だけでなく、ハワイ合併、中国門戸開放宣言、中国義和団への出兵など、極東アジアに至るまで、にわかに

慌ただしいものとなり、帝国主義列強の仲間入りをした。

T. ロウズベルトの合衆国艦隊世界一周計画は、議会の反対を押し切って進められたものであり、海軍力が当時の軍事力の主流であったことから、対外膨張政策のシンボルであった合衆国艦隊の世界一周は、世界に対する合衆国の軍事力の誇示であったと同時に、国内においては外交権限が大統領に属するという誇示でもあった。

ラテン・アメリカ諸国に対するいわゆる「砲艦外交」は、より大統領権限の強化を示す出来事である。パナマ運河建設予定地の租借権をコロンビアから奪い取るために、パナマでの反乱を利用した軍事介入を筆頭に、ウィルソンの時代になるとサント・ドミンゴ、メキシコ、ハイチなどへ海兵隊を派遣し、カリブ海を本格的な「アメリカの湖」にした。

この頃の軍事介入は、国家主権への介入であり、ほとんどの場合で現地の政府を転覆し、合衆国の傀儡政権を作り上げるというもので、それまでの小規模な介入とは質を異にする。また、侵略戦争ではなく、こうした介入を合衆国人とその財産を保護する目的だと主張し、議会承認のいらぬ防衛戦争論が際限なく拡大された。

議会の承認を得にくい場合に、それでも大統領の政策を実行しようと、T. ロウズベルトは議会の批准を必要とする条約の代わりに行政協定を結び、事実上の条約締結権が拡大された。条約の数と行政協定の数は逆転し、ますます行政協定が結ばれるようになった。例えば、日本との間には1907年に「紳士協定」を結んでいる。

第一次世界大戦が始まると、ウィルソン大統領は議会から戦争への支持を取り付けながらも、人的・物的資源の動員はもちろん、鉄道・電信電話の接収、治安維持法、防諜法による思想や情報の統制に至るまで、国民生活のあらゆる面に関わる絶対的権力を手にした。国家を総動員する近代戦争は、そ

[論 説]

れを指揮する大統領の権限を一気に強化するものであり、南北戦争時に匹敵するほどの強い大統領の出現となった。

この後、強い大統領への反動で、ハーディングHarding、クーリッジCoolidge、フーバーHooverという弱い大統領への揺り返しを迎えるも、1929年に起こった世界大恐慌という非常事態において、まもなく強い大統領が復活することになった。今までと異なるところは、非常事態が戦争ではなく、経済的状況であったことである。

経済的危機が進行する中で大統領に就任したF. ローズベルトは、1933年3月4日に行った大統領就任演説で、危機に立ち向かう最後の手段として議会に対し広範な大統領権限を要求し、その広範な大統領権限とは「我々が外敵から侵略された場合に私に与えられるであろう強大な権力に等しい大統領権限のことである」と、経済的危機も戦争時と同じように非常事態であると述べた。

いわゆる「ニュー・ディール百日立法」と呼ばれる異例の早さで関連法案を議会が次々と可決したように、膨大な数の大統領立法に対して議会の立法権が侵害されたのであるが、議会は国家的危機状況にあってそれを認めた。後に、最高裁判所がニュー・ディールの二本柱である全国産業復興法NIRAおよび農業調整法AAAを違憲としたが、F. ローズベルトは復興から改革へと軸足を移動し、社会保障制度や労働条件の改善を中心とした第二次ニュー・ディール政策を実行する。

この一連のニュー・ディール政策によって、戦争という一時的なものではなく、経済という国民の日常に関する政府の介入が増加し、行政府は制度的にも機能的にも大幅に拡大した。もちろん、問題が専門化し、かつ細分化されているために、これら制度・機能の拡大を支えるものは官僚制であった。こうして「危機」を繰り返すたびに、合衆国大統領は権力を増幅させ、それ

を支える官僚機構もまた巨大化した。

次なる「危機」は第二次世界大戦で、戦時大統領は前例を踏襲する形で強大な権限を有し、議会も裁判所も盲目的に戦時大統領に従わざるを得なかった。合衆国軍全軍総司令官たるロウズベルトは、非常事態ゆえに付与された強大な権限は「終戦後には本来あるべき国民の元に戻る」と宣言したが、第二次世界大戦がその後50年間続く冷戦という特殊な戦争形態を産み出して終了したために、戦時大統領の強大な権限は国民の元に戻ることはなかった。

もちろん、強い大統領に対する反動がなかったわけではない。南北戦争後にA. ジョンソン大統領が弾劾裁判を受け、第一次世界大戦後には弱いハーディング大統領が生まれ、議会を中心とした内向きな外交政策として現れたように、例外に対する振り子現象は、F. ロウズベルトの四期連続在任を受けての大統領任期二期制の明文化として現れた。

しかし、1930年代の経済的危機の洗礼を受けた後では、その振り子現象にも限界がみられた。合衆国資本主義にとって、ニュー・ディールという経済・社会政策の大規模な導入は平時にも求められ、その要求は増加こそすれ減ることはなかった。繁栄と安定を図ることは、既に中央政府の役割の一つとなっていたのである。

また、冷戦という準戦時体制の継続は、いつ戦争が起きても不思議ではない状況を産み出し、対外関係的には振り子現象はまったく見られない。逆に、ねじれ現象で大統領と議会の政党が異なっている状況下において、国際連合加盟の承認、対英借款、ギリシャ・トルコ援助、マーシャル・プラン、北大西洋条約機構NATOなど、大統領の施策を次々と認めた。これはそれまでとは全く違った状況である。

戦後、非常事態下での措置は、多くの場合、制度化された。そのいくつかの例を挙げてみよう。F. ロウズベルトの不況対策の骨子は、1946年の雇用

[論 説]

法によって「最大限の雇用、生産、購買力を促すあらゆる計画、機能、手段を動員することは政府の責任」と明記された。翌1947年にはタフト・ハートレー法によって労働争議への政府の介入はストライキ中止命令として制度化した。また、最高裁の判決によって人種差別撤廃を促すことは政府の義務となり、戦時中の軍事・外交政策については国家安全保障法によって1947年に制度化された。

このような行政府への権力集中に加えて、大統領の立法分野への進出も著しい。かつては教書を送って立法を促す程度であったが、近年では大統領教書によって立法の采配を振るい、積極的な立法への介入を求められているといっても過言ではない。レーガノミクスやクリントノミクスといった大統領の名を冠した政策の登場は、これを裏付けるものであろう。

こうした現代の多岐にわたる要求を一人の人間、すなわち大統領がこなせるはずもなく、特に戦後には大統領を補佐する役割が非常に重要となってくる。彼らは上院の承認なしで大統領が任命でき、主に大統領府事務局を形成する。彼らの多くは大統領になる前にその未来の大統領とともに過去に行動した人々が任命されることが多く、極めて影響力が大きい。

主な役職として、大統領顧問、大統領首席補佐官、国家安全保障問題・内務・政治・議会の各担当補佐官、大統領報道官があり、これとは別に大統領直轄のいわゆる内閣がある。内閣とはいっても英国やフランスのそれとは異なり、就任には上院の助言と承認が必要であるが、議会に議席を有せず、議会に出席する義務もないし、連帯責任を議会に負うこともない。

内閣には正・副大統領と各省長官のほか、中央情報局長官、通商代表部代表、行政管理予算局長、経済諮問委員会委員長、大統領顧問、国連大使が含まれる。前述の大統領補佐官など的大統領府主要スタッフも含まれるため、大統領によって内閣の構成員は異なる。

冷戦という特殊状況の下で、国家安全保障問題担当補佐官は安全保障面に
関わる場合には国務・国防長官よりも権限を発揮すると言われている。連邦
準備理事会FRBなど14の省庁に属さない大統領直轄の独立機関が約70前後
あり、大統領が上院の承認を得なくてもこれだけ多くの大統領直属の行政機
関を備えているところは、先進諸国の中では他に類を見ない(*43)。

冷戦は、レーガンReagan大統領の時期に最後の緊張が発生したが、合衆国
の軍事競争についていけなくなったソ連が軍拡競争から脱落したことで、一
応の終わりを見る。しかし、東西冷戦崩壊の後には、それまで押さえ付けら
れてきた民族紛争など、各地で不安定な情勢となり、唯一の超大国となった
合衆国は引き続き「戦争状態」を維持している。1990年の湾岸戦争など、合
衆国の利益に直接関わるものも発生したために、臨戦態勢は冷戦下と同じで
あったと言える。

最近では、合衆国に直接関係する紛争もなくなり、合衆国を脅かす外敵の
存在が希薄となった。折しも合衆国経済は好調で、未曾有の好況を楽しんで
いる。200年の歴史の伝統の中で、合衆国は平時かつ経済の好調な時には、
憲法にあるような議会中心主義への振り子現象が見られる。クリントン政権
が政権二年目で予算でつまずき、去年に弾劾裁判に見舞われたことは、この
循環の一部と見る事が出来る。

しかし、第二次世界大戦後、例外的な大統領の強大な権限を法律化、制度
化してしまった現在、その大統領権限を覆すことは出来ない。合衆国建国の
父たちが想定した大統領像とは大きくかけ離れて、三権の抑制と均衡はバラ
ンスの欠けたものとなっていることは否めない。とはいえ、英国が歴史の堆
積物としての政体、フランスが前政体を引きずりながらも衣替えしたのに比
べて、合衆国が一から国家政体を作り出したところに、現在の合衆国の特殊
性を見て取ることが出来る。

[論 説]

合衆国の司法権は、各国の司法部と比べてやや特殊な地位にある。これまで合衆国について述べてきた随所に見られたように、合衆国においては司法部が政治的判断を下すことがあり、それが政治的争点を解決してきたという経緯がある。公民権運動などはその最たるものであろう。すなわち、三権分立を徹底的に実現しようとした精神は、他の国と比べるとやはり色濃く出ていると言えよう。合衆国の憲法では、裁判所に違憲審査立法権が認められているという点でも、議会主権の英国とは制度的に異なっている。

合衆国憲法は修正を重ねてきているが、新憲法が制定されたことはない。この意味でフランスとは対照的に200年前からの一つの憲法を維持している。しかし、当然のことながら、その読み方は200年前とはずいぶんと異なっている。三権分立を徹底的に実践した憲法と言われながら、三権のうちの行政府だけに焦点を当てたかのように「大統領制」の典型例として合衆国が登場してくることは興味深い。

三カ国の類似性

本論では主権の問題を取り扱ってきた。絶対王政期には主権の分業化は行われながらも、最終意思決定者としての国王に主権は集中していた。主権という概念自体、絶対王政期の国王への権力集中を擁護するために作られた概念であり、逆に言えば、国王に集中している諸権力とこれから集中させるべき諸権力を理論化し、正当化した概念であった。しかし、国王へどのような権力が集中しているかを明確にしたため、以降闘争の標的となったのであった。

18世紀後半、欧州での7年戦争、アメリカ大陸におけるインディアン・フレンチ戦争によって財政難に陥った英国は、その財源確保に合衆国を利用しようとして、アメリカ植民地の反発を招き、失敗した。同様に財政難に陥ったフランスでは、既に重税を課していた貧民層にさらに課税することは不可

能で、ほとんど課税対象となっていなかった貴族や教会に課税することで貴族の反乱を呼び、最終的にはフランス革命へと至った。

この一連の出来事の中で、英、仏、米はそれぞれ将来の統治政体を形作っていった。課税することが主権者の権利の一つであったゆえに、こうした英・仏での出来事は、そのまま主権の問題へと発展したのである。

しかし、英国と合衆国はこの主権の問題をうまく回避した。英国は合衆国の独立に際して、合衆国の「代表なければ課税なし」という主張に対して、「主権は議会にあり、よって代表がなくても英国全体を代表する」という理論を打ち出し、議会主権を打ち立てた。合衆国では、国王がいないこともあって、最初から国民主権であり、議論的的主権の分業であった。それに対して、フランスでは王を廃止したが皇帝の独裁を生んだ。

その過程においては、三国とも共通の歴史を経験している。英国ではクロムウェルCromwell護国卿による議会の独裁を生み、フランスでもジャコバン独裁を生んだ。合衆国においては連邦議会の強力な状態が生み出されている。いずれの国においても、いわゆる革命の後には議会が突出した存在となった。そうした中から、英国では立憲君主制が、フランスでは準大統領制が、合衆国では大統領制が誕生した。

合衆国建国当時、君主を戴かない共和制として出発した合衆国は、君主の代わりに大統領を国家元首として作り出した。英国やフランスが君主との争いの中から現在の政体に到達するのに対して、むしろ合衆国はその逆の道を辿ってきたかのようなのである。君主の代わりである大統領は、議会の強い風土で生まれ、時代を経るにつれて議会を圧倒するに至った。換言すれば、国王と議会との戦いに国王が勝利したのである。

フランスでは王族・貴族が一掃され、しかし混乱が続いた後に国王に代わる皇帝をその国の頂点に戴く。再び国王たる皇帝と議会が争い、しばらくは

[論 説]

議会が優勢となるが現在は強大な権限を持った第五共和制の大統領を戴いている。フランスでの混乱は、2000年始めにシラク大統領の政党RPR（共和国連合）が反対して司法改革の憲法改正問題が暗礁に乗り上げるといった出来事に象徴されているように、まだまだ続きそうである。フランス革命以来の「革命」という伝統、統治政体が極めて短期間で変わるという伝統は、いまなお健在である。

英国では、国王と議会の戦いは、「議会の中の王冠The Crown in Parliaments」という言葉に象徴されるように、国王権限を議会の中に取り込むことによって議会側が勝利した。こうしてみると、それぞれ英、仏、米の三カ国は、一見するとそれぞれまったく違う過程、時にはまさしく正反対の過程を通過してきたことが分かる。弱い国王で出発して国王が勝利した合衆国、未だ係争中のフランス、弱い議会で出発して議会が勝利した英国と、それぞれの歩む道は大きく異なる。

しかし、これを国王と議会の対立軸で考えるのではなく、行政権と立法権という軸で考えるならば、そこには共通した要素が見えてくる。フランスはともかくとして、合衆国では言うまでもなく行政権は大統領、立法権は議会にあり、英国では行政権の担い手が国王から内閣へ、立法権の担い手が議会へ移行した。このように整理してみると、行政府による立法府の飲み込み現象が共通した現象として見えてくる。

現在の専門化・細分化した社会が巨大な官僚機構を必要とすることはどの国にも共通することとして挙げられる。高度に専門的な技術、情報、知識を必要とする現代社会において、それらは官僚組織に独占的に集中している。このこと自体はどの国にも見られる現在の一般的な傾向だが、しかしどの国においても、その官僚組織は立法府の下に置かれるのではなく、行政府の下に置かれている。

このことが、議会から現代社会の要求する政策プログラム立案能力を奪っていると言えるだろう。議会に社会が要求する政策プログラム立案に対応できるような組織はなく、政治機能の拡大の前に議会は為す術を失っている。この現象は、どの国においても顕著な傾向である。

立法府が能力的に現代社会に対応できるものではなく、かつ行政府が肥大化し、行政府が巨大な官僚機構を備えているのであれば、英国では首相、合衆国では大統領といった行政府の長に極めて膨大に権力が集中するのは当然である。逆に言えば、現代の様々な要求に応えられる官僚機構を備えた行政府があるからこそ、行政府の長が巨大な権限を有したと言える。

こう考えると、先ほど言及を避けたフランスにおいても、英米と共通した要素を見ることが出来よう。フランスの場合には、国民生活の隅々に至るまで張り巡らせた官僚機構が既にあり、行政府は既に十分に肥大化している。しかし、英米と異なって、行政府の長が大統領と首相の二人が存在しているのである。従って、その権力をどちらが握るかが現在でも争点となっている。

フランスでこうした行政府の長を決める権力争いがかくも長く続いている理由は、おそらくは古くからの官僚王国であり、早いうちから行政府への権力集中が存在していたがゆえに、大統領も首相もともに満足できるだけの権力のパイがあったからではないだろうか。分かち合うだけの権力が既に行政府内に十分に存在していたと言えよう。英米においては、その権力のパイは奪い取るか、時代の要請によって行政府が肥大するまで待たなければならなかったという理由が存在する。

この小論では、司法権に対する考察が充分ではない。当初、司法権も視野に入れて考察していこうとしたが、小論中の随所に司法権の視点をいれるだけしか出来なくなってしまった。司法権の独立は、英国において曖昧であり、フランスにおいて官僚に飲み込まれるという状況で、唯一、合衆国でその独

[論 説]

立性を確認できる程度である。そして、統治政体にもっとも影響を与えているのもまた、合衆国の司法権である。

この意味では、合衆国による主権の機能的分担は、司法権において不完全ながらも達成されていると言えるが、英国やフランスにおいては理論としては主権を機能的に分けているが、事実上、主権は再び絶対王政期の国王の下にあったときのように統合されているようにすら思える。この小論で司法権について論じるにはあまりにも傲慢であるが、統治政体を論じるに当たり、最後に敢えて概観を示すことにした。

<脚注>

(*1) 主権の属性には、まず第一に立法権、第二に外交権、第三に人事権（官吏の任命権）、第四に最高裁判権、第五に恩赦の権限、第六に貨幣の鑄造権、第七に度量衡の制定権、第八に課税権が含まれるとしている。

(*2) ロックの三権とは、立法権legislative power、執行権executive power、外交権federative powerであり、いわゆる今日の三権とは内容的に異なっているが、統治構造における権力を分類化、区別化したという点で画期的であった。

(*3) Montesquieu, *The spirit of the Laws*, Cambridge Univ. Press, 1989, Book 11. Chapter 6, pp.156-166

(*4) モンテスキューの英国分析が間違っていたことは現在ではよく知られていることだが、後で述べるように、最初にこの間違いを指摘したのは、バジヨットW.Bagehot（「英国憲政論」*The English Constitution*）であった。

(*5) Montesquieu, 上掲書、Book 11. Chapter 4, pp.155-156

(*6) Montesquieu, 上掲書、Book 11. Chapter 4, pp.161-162

(*7) Montesquieu, 上掲書、Book1, Chapter3, p.9

(*8) Montesquieu, 上掲書、Book1, Chapter3, p.9

(*9) Montesquieu, 上掲書、Preface, xlv

(*10) Walter Bagehot, *The English Constitution*, Collins, 1963, pp.65-68

(*11) 岡義武、『近代ヨーロッパ政治史』、弘文堂、1956年、pp.11-12

(*12) Alexis de Tocqueville, *The Old Regime and the French Revolution*, Doubleday, 1955,xi

(*13) Tocqueville, 上掲書, p.4

(*14) 当時のアメリカ合衆国においては、「国民主権」という言葉は使用されていない。憲法においても同様であるが、国王と貴族を持たない国にあっては、主権の所在が国民にあることは明らかであり、フランスのように誰が主権者かという問題には直面しなかった。むしろ、アメリカ合衆国においては主権をどのように分業するかが問題となった。

(*15) この他にも、準大統領制において、フランスのようなより大統領権限の強い大統領型の準大統領制と、ドイツのようなより首相権限の強い首相型の準大統領制と二つに区分し、合わせて四種類とする見方もある。

(*16) 憲法に相当する法律がないわけではなく、次の四種の総体を憲法とするが、これら四種の法であっても、通常の立法手続きによって事実上の憲法改正が行うことができる（軟性憲法）。；①制定法…a)国家統治の機関について定めた諸法（議会法the 1911 and 1949 Parliament Actなど）、b)国王と議会との関係を定めた諸法（権利章典the Bill of Rights of 1689など）、c)国家の地域を定めた諸法（スコットランド統合法Act of Union with Scotland of 1707など）、d)英国とEUとの関係を定めた諸法（EC法the 1972 European Communities Act and European Communities Act of 1986 and 1993など）、e)国家と個人との関係を定めた諸法（人身保護法the Habeas Corpus Act of 1679や刑事証拠法the Criminal Evidence Act of 1984など）、②コモン・ローCommon Law、③憲法的習律constitutional convention、④権威の発動works of authority。以上参照はAnthony H. Birch, *The British System of Government* 10th ed., Routledge, 1998

(*17) この呼称は現在のエリザベス二世女王在位に即して記述しており、国王が即位しているときには呼称の形容も"His Majesty's"になることは言うまでもない。

(*18) 庶民と言っても都市の大商人であり、社会の下層部にまで裾野は広がっていない。

(*19) チューダー朝においては、議会開催年数が全期間の半分以上でしかなかった。また、議会に国王と対立する利害を持つ議員はなく、いわゆる「従順議会」であり、効果的な活動は存在しなかった。さらには、議長の任命は国王が行っており、国王にとって議会を思うように操縦することは容易であった。

(*20) 中央官僚制と呼べるものは宮廷官僚による枢密院だけであった。しかし、彼らは国王から俸給を得てはいても基本的には地代収入で生計を立てており、その忠誠も弱かった。他方、地方レベルでは無給の治安判事Justice of Peaceが行政に当たっており、中央からのコントロールは極めて弱かった。また、軍事機構も民兵を中心とし、しかも必要に応じて集められる臨時軍制でしかなかった。

(*21) 英語を解さないという国王の個人的欠陥にも原因はあろうが、議会によって王位を継承したハノーバー朝の権限は弱く、また政党組織の発展に伴う庶民院の圧力の

強化は特筆されるべきであろう。

(*22) 当時はウィッグ党（自由党）とトーリー党（保守党）である。

(*23) 首相の任命または内閣の形成に国王が全く関与しなくなったわけではなく、現在でも国王の任免権は生きている。非常に特殊なケースであるが、庶民院において多数派が明確でない場合、多数派の指導者が明らかでない場合に、国王が首相を任命することになっている。最近の例では、エリザベス二世女王がイーデン後継の保守党指導者はR.A.パトラーと目されていたが、女王はH.マクミランを後継首相に任命した。

(*24) R.Eccleshall and G.Walker ed., *Biographical Dictionary of British Prime Ministers*, Routledge, 1998, pp.1-2

(*25) 英国の法律には、前書きとして「国王と精神・世俗の貴族及び平民が一致して統治に当たる」とある。三者の共同統治が英国の建前である。しかし、この三者が一致しない場合、権利の章典、1911年及び1949年の議会法で庶民の優位が定められており、これらの法律にはこの前書きがない。

(*26) 貴族院の権限が大幅に縮小されたとは言っても、梅川正美、『イギリス政治の構造』、成文堂、1998年、p.143にあるように、修正院としての役割は現在も機能している。

(*27) Donald Shell, *The House of Lords* 2nd ed., Harvester Wheatsheaf, 1992, pp.128-133

(*28) 1979年にカラハンCallaghan政権が311票対310票の一票差で不信任決議案を突き付けられた唯一の例外である。

(*29) 与党が過半数を占める議会では、与党提案の立法措置はほぼ成立し、立法という観点からは議会は明らかに内閣の補完機能を果たしている。しかしながら、野党に十分な討議の時間を与えており、野党が次の選挙で政権を担う能力があるかどうかを国民に示す場としては十分に機能している。

(*30) Bagehot, 上掲書、p.68

(*31) 百周年記念して刊行されたBagehot, 上掲書のIntroduction (pp.48-56) で展開した。

(*32) Barry Jones, *British Government Today*, Sweet & Maxwell, 1972, p.10

(*33) Peter Hennessy, *Cabinet*, Basil Blackwell, 1986, p.26

(*34) John P. Mackintosh, *The British Cabinet* 3rd ed., Stevens & Sons, 1977, pp.429-430

(*35) A.H.Birch, *British System of Government* 2nd ed., George Allen & Unwin, 1973, p161

(*36) Alexis de Tocqueville, *The Old Regime and the French Revolution*, Doubleday, 1983, 46-47pp

(*37) 三部会は本来、王領地以外への課税を承認させるために国王が招集したものであるが、王領地・王領地外を含む国土全体において税金の多くが常設税となっており、国王が課税の承認を求めて三部会を招集する必要がなくなっていた。

(*38) ここでいう憲法の中には、1814年と1830年の憲法的文書である憲章も含めてあ

る。また、施行されることのなかった1793年の憲法もその数に数えている。

(*39) Tocqueville, 上掲書、pp.32-40

(*40) ほかに、1986-88年、1993-95年の政治状況がコアピタシオンであった。

(*41) S.e. Finer, *The History of Government from the Earliest Times* vol III, Oxford Univ., 1997, pp.1507-1510

(*42) ミリガン判決は、平時・戦時を問わず憲法は適用され、「政治危機には憲法条項を停止しようとするような原則はない。もしそのような原則があるとすれば、それは直ちに無政府状態か独裁をもたらす。そのような原則を支持する理論はない。なぜなら政府は憲法の枠内において憲法保持に必要な全ての力を有しているからである」と独裁的な大統領を否定した。

(*43) 合衆国をモデル・ケースとした南米を中心とする諸国では、こうした強力な大統領を持っているが、そのほとんどは独裁大統領となっている。