

英国における議院内閣制の史的展開と変容

田 中 嘉 彦

はじめに

I 議院内閣制の形成過程

II 議院内閣制の特質

III 政府の成立と信任

IV 議会解散権の変容

V 議院内閣制と二院制

おわりに

はじめに

英国は、議院内閣制の祖国である。議院内閣制は、議会と内閣が一応の分立をしつつ、内閣は議会の信任の上に存続し、内閣は議会に対して責任を負う制度である。

民主主義体制の下で執政制度は、議会統治制といった類型もあるが、おむね議院内閣制と大統領制に大別される。議院内閣制と大統領制も国によって様々なバリエーションがあるが、一般に、議院内閣制における内閣と議会は密接な関係にある一方、大統領制における大統領と議会は厳格な権力分立がなされる。また、議院内閣制では、首相・内閣は、議会選挙を通じて選任され、議会に責任を負い、議会の不信任によって解任され得るのに対して、大統領制では、大統領は国民によって選任され、選任後は原則として固定任期を全うする。

現代の英国における議会政治の下では、議会下院である庶民院が政治の中心にあり、内閣との関係においても、内閣の創出、存立、法案成立などにおいて決定的に大きな役割を果たす。そのため、英国の議院内閣制においては、立法部と行政部の権力分立は厳格性を指向せず緩やかなものとな

る。

英国の政治制度は、帰納的かつ漸進的発展を遂げ、規範的な側面だけでなく、歴史的、実態的な側面に着目した考察が不可欠である。本稿では、英国の議院内閣制の形成過程を踏まえた上で、その特質、内閣の創出と信任、議会解散権の変容、議院内閣制と二院制について検討し、もって英国憲法における議院内閣制の史的展開と変容の意味を明らかにすることを目的とする。

I 議院内閣制の形成過程

英国憲法の本質的特徴は、立憲君主制の下で議院内閣制を採用していることである。議院内閣制は、議会政(Parliamentary Government)とも称され、18世紀から19世紀初頭にかけて、英国の憲政史において、自然発生的に成立した政治形態である⁽¹⁾。英国における議院内閣制の源流、成立及び発展の過程は、次のとおりである⁽²⁾。

1 議会政の源流

13世紀以降、イングランドにおける主権は君主に留保されてきたが、国王は、法律の制定及び課税を行うに当たり、主たる家臣である聖職者や諸侯に諮問するものとされていた。これは、1215年の大憲章(マグナ・カルタ)⁽³⁾により成文化され、例外的な課税について家臣が協議することとされた。ここでの協議は、大評議会(Great Council)を通じて行われたが、そこから議会(Parliament)が発達した。大評議会は貴族院(House of Lords)の前身であるが、13世紀後半から不定期で各地方から召集された騎士及び市民の会議体から庶民院(House of Commons)が発展した。

(1) 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法』第8版(岩波書店、2023年)355頁。

(2) Philip Norton, *British Polity*, 5th edn., Harlow: Longman, 2011, pp.44-49.

(3) Magna Carta, 1215. この大憲章は、廃止されたが、数次にわたり確認し直され、現行ではMagna Carta, 1297 c. 9, Edw 1 cc 19 29の一部が効力を有する。

14世紀になると、庶民院が貴族院と別れて審議を行うようになり、正式に両院の分離がなされた。

16世紀のチューダー朝時代、エリザベス I 世の治世下で、君主が特に議会の輔弼に依拠するようになったため議会権限は強化された。しかし、続くスチュアート朝時代、国王と議会は対立的となった。国王ジェームズ I 世とチャールズ I 世は、王権神授説を主張し、議会権限を否定したため、イングランド内戦と1649年のチャールズ I 世の処刑を招くこととなった。そして、王制の廃止を経て、残部議会（Rump Parliament）により選出された国務会議（Council of State）により短期間統治が行われ、成文憲法制定も試みられたが実現しなかった。国務会議による統治は、オリバー・クロムウェルの軍事独裁に継受されたが、1660年にチャールズ II 世が王位に復帰した。この王政復古は、国王と庶民院の初期の対立を再現し、チャールズ II 世の治世下で徐々に悪化、後継者たるジェームズ II 世は、王権神授説を再び主張し、議会は一致してこれに対抗した。1688年、ジェームズ II 世は国外逃亡し、議会召集時、王位はジェームズ II 世の法律上の子女であるオレンジ公ウィリアムとメアリーに継承された。名誉革命は英国政治に大変革をもたらしたが、王位保持者の退位による世襲原理は継続された。

王位の保持者はその地位を議会に負うこととなり、これは1689年の権利章典⁽⁴⁾により確認され、1701年の王位継承法⁽⁵⁾は議会制定法をもって王位継承を決定付けるものとした。

2 議院内閣制の成立

国王は、法律制定及び増税について議会に依拠し、また、大臣の助言に依拠するようになり、大臣の職責の重要性は18世紀に増すこととなった。

(4) Bill of Rights [1688], 1 Will and Mar Sess 2, c. 2. (新暦では1689年制定)

(5) Act of Settlement [1700], 12 and 13 Will 3, c. 2. (新暦では1701年制定)

アン女王の崩御後、ハノーヴァー朝の国王は英語を解さず政務も顧みず、ジョージ I 世、ジョージ II 世の治世下、国王の大臣の主たる組織である内閣が、国王の臨席を伴うことなく会合するようになり首相たる大臣の出現も見た。ただし、20世紀になるまで、首相の職は、法令上規定されたものではなかった。

国王、大臣及び議会の関係は、国王の信任に基づき大臣が選出され、大臣は、国王に責任を負うとともに、議会にも責任を負うものであった。もっとも、議会の支持を調達するため情実任用が行われ、国王の信任を得た閣僚は、貴族院を軽視し、例外的課税を行わない限り庶民院でも揺るぎない存在であった。

このようにして成立した議院内閣制の特徴は、①行政権が元首(君主)と内閣とに分属し(二元的行政権)、内閣は相対する元首と議会の間介在してその双方に対して責任を負うこと、②議会の不信任決議権と元首(実際はそれに助言と承認を与える内閣)の議会解散権という相互の抑制手段によって二つの権力が均衡を保ちながら協働(collaboration)の関係にあることであった⁽⁶⁾。

3 議院内閣制の発展

しかし、19世紀中葉以降、君主の権限が名目化し、行政権が内閣に一元化する傾向が強まり、その内閣が議会の信任を在職要件とする側面が重視されるに伴って、議院内閣制は議会優位の制度に変わってきた⁽⁷⁾。

英国の議会は貴族と土地所有者である郷紳が支配し、腐敗選挙区が生じたことから、選挙制度改革への圧力が高まり、1832年の第一次選挙法改正に結実した。議席再配分と選挙権拡大は、庶民院議員に強力な正統性をもたらし、政府に対する主張をも強化することとなった。君主は首相の任

(6) 芦部(高橋補訂)・前掲(1) 355~356頁。

(7) 同上356頁。

命大権を保持したが、政治的に庶民院の多数派から首相を選出するようになった。議会内の両院関係についても、庶民院は代表制の議院として、権限において、世襲貴族から成る貴族院を上回るようになった。これ以降、貴族院は、政府を追及することを控えるようになり、1867年の第二次選挙法改正を経て20世紀に至るまでにその権限は低下することとなった。その後、1884年の第三次選挙法改正により選挙権が拡大して男子有権者が増え、政党政治が実現した。内閣は、政党の党首が議会多数派を確保することで形成され、庶民院の信任に依拠していた。さらに、1911年議会法⁽⁸⁾により貴族院の立法権限が縮減されたほか、選挙権は人口のほぼ半数にまで拡大した⁽⁹⁾。こうして現代の英国の政治制度は20世紀に確立され、政府はその支持を庶民院における多数政党に依拠し、貴族院の権限は限定的となった。

このような発展を遂げた議院内閣制について、その本質的要素は、①議会（立法部）と政府（行政部）が一応分立していること、②政府が議会（下院）に対して連帯責任を負うことの二点と解されている⁽¹⁰⁾。

II 議院内閣制の特質

英国の憲政史において成立した議院内閣制は、首相という統治機構上のアクターを中心として、次のような特質を有するに至っている。

-
- (8) Parliament Act 1911, 1 & 2 Geo. 5 c.13. なお、この法律は、1949年議会法（Parliament Act 1949, 12, 13 & 14 Geo. 6 c. 103）により改正を受け、公法律案に係る停止的拒否権の期間短縮が行われている。
- (9) 選挙権は、1918年の第四次選挙法改正により30歳以上の女性にも拡大され、1928年の第五次選挙法改正で男性と同様に21歳以上の女性に拡大された。そして、1969年の第六次選挙法改正で、選挙権年齢は21歳以上から18歳以上に引き下げられた。
- (10) 芦部（高橋補訂）・前掲（1）356頁。なお、古典的な英国型の権力均衡の要素を重視して、③内閣が議会の解散権を有すること、という要件を加える説も有力とされる（同上）。

1 首相の職と内閣の責任

内閣は、17世紀に国王を補佐する枢密院(Privy Council)の中の委員会が発展して形成されたものであり、当時は国王がこれを主宰していた⁽¹¹⁾。しかし、前述のように、18世紀初頭、ドイツ・ハノーヴァー家から英国国王に即位したジョージ I 世は、英語を解せず、また、英国政治にも関心を示さず、1717年以降は閣議に出席しなくなった。これに代わり、第一大蔵卿が閣議を主宰するようになった。首相に相当する職は、1721年から1742年まで国政を牽引したロバート・ウォルポールに始まり、これは、1783年の小ピット政権以降明確となった。このような歴史を反映して、現在の英国の首相の正式な名称は、「首相、第一大蔵卿及び公務員担当大臣」(Prime Minister, First Lord of the Treasury and Minister for the Civil Service)となっている。1739年に対スペイン戦争で信を失ったウォルポールは、1741年における庶民院総選挙でその地位が更に不安定となり⁽¹²⁾、当時の国王ジョージ II 世の信任があつたにもかかわらず、翌1742年に第一大蔵卿を辞任した。このことから、議会上院に勢力基盤を有する首相が内閣を組織し、議会上院に対して責任を持つという、議院内閣制(責任内閣制)の基礎が作られた。

英国型の議院内閣制とは、一般に、下院の多数党の党首が首相となり、首相が執政府としての内閣を構成する型である。なお、現在の英国は、議会上院である庶民院の信任のみに基づき内閣が存立する一元型議院内閣制であるが、19世紀初頭までは国王と議会の双方の信任を得て内閣が存立する二元型議院内閣制であった。20世紀初頭までは貴族院議員が首相となる例もあつたが、現代の首相は庶民院議員から任命されている。英国における議院内閣制は、成文法によってではなく慣行として徐々に確立した

(11) 歴史的には、枢密院の特定の委員会が内閣の起源になったという証拠はないという指摘もある(幡新大実『イギリス憲法 I—憲政—』(東信堂、2013年) 209頁)。

(12) 'Sir Robert Walpole', *National Archives*, <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130109092234/http://number10.gov.uk/history-and-tour/sir-robert-walpole/>>

ものであり、現在でも内閣の機能は、ほぼ全面的に慣習に基づいている。

そして、英国における行政権は、形式的には国王大権に属するが、実質的には首相を中心とする内閣にある。

2 権力の融合

議院内閣制という統治機構上の類型に関し、英国における憲法論での位置付けについて、ウォルター・バジヨットは、『英国憲政論』において次のような議論を展開した⁽¹³⁾。

バジヨットによれば、英国憲法には、非常に大きな勢力を持った次のような二つの解釈があるが、そのいずれもが誤りであるという。第一が、英国の政治体制において、立法、行政、司法の三権が完全に分離し、その各々が違った個人ないし団体に委託され、しかも三権のいずれもが他の任務に干渉できないことが、体制の一原理として規定されているというものである。第二が、英国憲法独特の優秀性は、均衡のとれた三つの権力の結合にあるというものであり、この説では、君主的要素、貴族制的要素、民主制的要素が、それぞれ最高主権を分有し、最高主権の発動のためには、この三者の同意が必要であるとするものである。この二つの解釈を誤りであるとした上で、バジヨットは、統治機構の尊厳を持った部分は統治機構に力を与えたとともにその力を発動させ、機能する部分はその力を利用するにすぎないため、統治機構の装飾的な部分も必要性を持っている、と述べている。

その上で、バジヨットは、「英国憲法に潜む機能の秘密は、行政権と立法権の緊密な結合、すなわち行政権と立法権のほとんど完全な融合である⁽¹⁴⁾と表現し、英国の立法部と行政部の区別が緩やかであり、英国憲法における議院内閣制の特徴は「権力の融合」（fusion of powers）として捉

(13) Walter Bagehot, *The English Constitution* (The World's Classics), London: Oxford University Press, 1928, pp.2, 4.

(14) *ibid.*, p.9.

えられることを示した。この立法権と行政権の結合の要に位置するのが、行政権を担当するため、立法機関によって選出された委員会としての内閣である⁽¹⁵⁾。

3 基本構造

現在の英国の議院内閣制の基本構造を具体的に挙げると、次のとおりである⁽¹⁶⁾。まず、首相は、庶民院総選挙によって過半数の議席を得た政党の党首を、議会の首相指名選挙を経ることなく、国王が任命する例となっている。政府(Government)⁽¹⁷⁾は、庶民院に対してのみ責任を負う。首相を始めとする閣僚、担当大臣、政務次官、政務官、院内幹事等の政府構成員は、総勢100名を超えるが、全て上下両院のいずれかの議員でなければならない。政府と与党は一体化しており、政府構成員の多くは与党の庶民院議員であり、政府構成員がそのまま与党指導者となる。大臣も自分の所属する議院でしか発言が許されないため、例えばある省庁の大臣が庶民院議員である場合には、貴族院での答弁や説明は、その省庁の担当大臣、政務次官、政務官等に任命されている貴族院議員が行うことになる。

そして、英国型議院内閣制の特色としては、選挙民に対して政権担当者が責任をとる途が一つになっているということ、すなわち下院たる庶民院の総選挙がそのまま内閣の指導者を選択することになることも挙げられる。英国は、国王の名の下、国王の政府によって統治がなされる。行政部は、議会下院である庶民院において多数を得た政党の党首が、国王によっ

(15) *ibid.*.

(16) 古賀豪=奥村牧人=那須俊貴『主要国の議会制度』調査資料2009-1-b〔基本情報シリーズ5〕(国立国会図書館調査及び立法考査局、2010年)13頁、濱野雄太「イギリスの議会制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1056号(2019年5月28日)1頁を参照。

(17) 英国における政府は、首相、閣内大臣、下級大臣等から構成され、各省の職業公務員からの補佐を受ける。国王陛下ないし女王陛下の政府(HM Government)とも称される。

て首相に任命され、内閣を組織し、内閣の存立は庶民院の信任に依拠している。三権分立の理論は、18世紀にフランスの思想家であるシャルル・ド・モンテスキューによって理論化されたが、バジヨットが指摘するように、英国憲法は、伝統的に権力分立が明確ではなく、前述のように、権力の融合という特徴を持つ。

Ⅲ 政府の成立と信任

議院内閣制の政治部門における議会は、首相、内閣そして政府を創出することが最大の役割であるといっても過言ではない。ここでは、政府の成立と信任について、『内閣執務提要』⁽¹⁸⁾の記述を基本としてたどることとする。

1 政府の成立

(1) 政府の成立の原則

政府の成立には、次のような原則が存在する⁽¹⁹⁾。

政府が選挙された庶民院の信任を得られることは、その統治の権限の中心である。それは、信任動議又は不信任動議の表決により問われる。庶民院の信任を得ていることは、過半数を占めること又は全表決において勝利することと同義ではない。

首相は、辞任しない限り、かつ、辞任するまで在任する。首相が政府を代表して辞任した場合には、国王は、庶民院の信任を最も得られるであら

(18) Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1st edn., October 2011. 内閣執務提要は、ゴードン・ブラウン労働党政権からデービッド・キャメロン保守党・自由民主党連立政権にかけて策定され、大臣と公務員のための手引きとして内閣が承認して公表されたもので、憲法的重要性の極めて高い文書である（田中嘉彦「海外法律情報 [英国] 内閣執務提要—キャビネット・マニュアルの策定—」『ジュリスト』1435号（2011年12月15日）89頁を参照）。邦訳として、国立国会図書館調査及び立法考査局『英国の内閣執務提要』調査資料2012-4（国立国会図書館、2013年）がある。

(19) Cabinet Office, *op.cit.* (18), pp.13-14.

うと認められる者に、首相に就任し、政府を組織するよう要請する。

歴史的に、国王は、首相を罷免し、又は後継首相を自ら選任する留保権限を行使したことがあるが、この権限行使は1834年が最後であり、国王の威信を損なったものとみなされた。近代においては、国王は政党政治に関与すべきでないという慣習があり、庶民院の信任を最も得られる立場にある者について疑義がある場合には、これを決定し、国王に明確に伝えようとする責任を負うのは、政治過程に関与する者及び特に議会に議席を有する政党である。現職の首相は、国王の主たる助言者としてこの責任を特に負っており、辞任する際に、自身に代わって庶民院の信任を最も得られる者の推薦を国王から求められることがある。

これらの原則の適用は、個別の状況により異なるとともに、首相個人が辞任し、又は政府を代表して辞任する適切な時期を判断することは、国王の主たる助言者としての首相の所管事項であることに変わりはない。最近の例では、歴代の首相が、政府を組織するよう要請すべき者について国王に明確な助言ができるような状況になるまでは、辞任を申し出ないことが示されている。これらの例が今後、憲法慣習を確立したものとみなされるか否かは、まだ明らかではない。

総選挙後は、次のように新首相の任命が行われる⁽²⁰⁾。首相になるためには、枢密院の構成員たる枢密顧問官⁽²¹⁾であることが必要となる。組閣の命を受ける拝謁は、最初の就任時のほぼ1度きりであり、在任中の首相が総選挙に勝って組閣する場合も最初の拝命がそのまま続く。なお、国王への拝謁は、通常毎週バッキンガム宮殿で行われるが、海外を除き国王がロンドン以外に滞在中の場合は、滞在場所で拝謁する。拝謁後、新首相は、

(20) 齋藤憲司「英国における政権交代」『レファレンス』59巻12号(2009年12月)22～23頁。

(21) 枢密顧問官は、現職の閣僚、庶民院議長、主要政党党首、大主教、高位の裁判官その他の高位の公職者及びこれらの経験者の約600名が任ぜられ、君主としての責務遂行について助言することを任務とする。

首相官邸のあるダウニング街10番まで専用車で戻るが、これに先立ち前首相は、首相専用車でバッキンガム宮殿に行っており、新首相が乗車してきた野党第一党党首専用車で帰ることになる。

（2）首相の交代

ロドニー・ブレイジャーによれば、首相の交代の類型としては、①与党が総選挙で敗北し、野党の一つが下院で過半数の議席を確保する場合、②首相が死亡するか、引退や党首選における敗北で辞任する場合、③総辞職と首相の即時の再任の場合の三つがある⁽²²⁾。①の場合は、いわゆる「政権交代」である。総選挙に敗れた首相は、議会の開会を待つことなく、君主への拝謁を得て辞任する。首相の辞任は、政権の全てに波及し、大臣は、即座に大臣としての任務を停止し省を去らなければならない。②の場合は、「与党内での権力の移行」であり、具体的事例としては、マーガレット・サッチャーの党首選での実質的敗北による辞任、トニー・ブレアの自発的引退がある。病気等で動けない場合を除き、首相は、後継首相の選任が完了した後、直ちに国王に拝謁し辞任する。首相の辞任は、他の大臣に影響を及ぼさない。大臣は、国王によって任命されるので、所定の方法で辞任するまで、大臣としてその地位にとどまる。③の場合は、いわば「内閣の改造」で、首相を除き政府全体が一新されるが、大臣が再任される場合もある⁽²³⁾。

このように、明確な首相候補者が存在する場合には、国王に裁量の余地はないが、いずれの政党も過半数を獲得できなかった場合、明確な後継者がいないまま首相が死亡、病気による辞職をした場合などは国王が実質的に裁量権を行使しなければならない⁽²⁴⁾。もっとも、この国王の裁量権は全く

(22) Rodney Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, 3rd edn., Oxford: Oxford University Press, 1999, p.52.

(23) 齋藤・前掲注(20) 8頁。

(24) 齋藤憲司「英国」『諸外国の憲法事情』調査資料2001-1（国立国会図書館調査及び立法考査局、2001年）35～36頁。

自由なものではなく、多数党となった政党が党首を持たない場合にも、少なくとも同等の支持を得られる見込みのある者を任命しなければならず、首相が引退する場合には、後継首相の選任に際して、前任首相に相談しなければならないという慣行がある。また、政府が庶民院において過半数を得ている時に首相が自らの辞任を選択する場合には、与党が後継首相として選出され得る者を明らかにするが、様々な政権が成立する可能性がある場合には、次の政府を組織すべき者について政党間の協議が行われることがある⁽²⁵⁾。

2 単独過半数政党の有無による差異

英国議会(庶民院)の選挙制度は、単純小選挙区制を採用し、これは一般に二大政党制をもたらす。しかし、自由民主党、緑の党などの第三党以下の勢力があるほか、スコットランド国民党(SNP)、ウェールズのプライド・カムリ、北アイルランドの民主統一党(DUP)などの地域政党も存在する。そのため、選挙結果によっては、単独過半数を得た政党が現れる場合もあれば、いずれの政党も過半数の議席を占めることのないハング・パーラメント(Hung Parliament)が生ずることがある。この両者の場合における政府の形成については、次のように行われている⁽²⁶⁾。

(1) 単独過半数政党がある場合

選挙後、現政府が単独過半数を維持した場合、すなわち新議会において最大政党が選挙で得た議席数が、他の政党の議席を合計した数を超えている場合には、通常、政府は、引き続き存続し、通常の事務が再開されることになる。国王は、首相に対し、引き続き在任するよう要請する必要はない。選挙の結果、別の政党が単独過半数を得た場合には、現職の首相及び

(25) Cabinet Office, *op.cit.* (18), p.15.

(26) *ibid.*, pp.14-15.

政府は直ちに辞任し、国王は選挙で勝利した政党の党首に政府を組織するよう要請することになる。

（2）単独過半数政党がない場合

選挙の結果、単独の政党が過半数を得ることができなかった場合には、現政府は、首相が本人及び政府の辞表を国王に提出しない限り、かつ、提出するまで存続する。現政府は、新議会が集会して、政府が庶民院の信任を得られるか否かを問うまで存続することができるが、信任が得られる見込みがなく、代わりとなる政府が明らかである場合には、総辞職することが求められる。

様々な政権が成立する可能性がある場合には、各政党は、庶民院の信任を最も得ることができ、次の政府を組織すべき者を明確にするために、協議を希望することができる。

国王がいかなる交渉にも巻き込まれることを望まないにしても、その過程に関与する者には、王宮に継続して報告する責任がある。この報告は、政党又は内閣官房長が行うことができる。首相の首席秘書官も、王宮との連絡の役割を担うことがある。

交渉に関与している政党の党首が公務員の補佐を求める場合には、当該補佐は、首相の許可を得た上で内閣官房長のみが管掌することができる。首相が補佐を許可した場合には、当該補佐は、現在の与党を含む交渉に関与している全ての政党に限り平等に行われる。公務員は、通常どおり現政府に対しても引き続き助言する。

成立した政府の性格は、政党間の協議及びその結果としての合意により異なる。単独過半数を得られない場合には、成立し得る政府は、本質的に、①単独政党による少数政権で、(必須ではないが) 共通の利益に基づき一連のその時々合意により支えられるもの、②正式な政党間合意で、例として1977年から1978年までの自由党と労働党の間の協定のようなも

の、③正式な連立政権で、一般的に複数の政党の大臣により構成され、典型的には、庶民院の過半数を得ているもの、の三つの型に大別される。

IV 議会解散権の変容

議会解散は、発生史的には、国王による議会への対抗措置として懲罰を課するという意味を持っていた⁽²⁷⁾。そのほか、解散に続く総選挙によって主権者としての国民の審判を求めるという民主的な契機を含むが、英国では議会解散権について、近年大きな変容を見ている⁽²⁸⁾。

1 議会解散権の所在

内閣は、議会それも庶民院の信任にその存立を依拠するが、英国において議会解散権は、かつては国王大権により、内閣の助言と承認によって行使される憲法習律として、閣僚の総意に基づき行使されるものであった。しかし、貴族院の公法律案に係る立法権を縮減する1911年議会法の成否を賭した庶民院総選挙から、1914年に勃発し1918年に終結した第一次世界大戦の時期にかけて、約8年にわたり解散総選挙が行われず、また、戦時中にデービッド・ロイド・ジョージ首相のカリスマ的指導力が準独裁制と呼ばれるほど強化されたことから、1918年の解散総選挙は同首相の裁量に委ねられ、その後は議会解散については、首相の助言と承認によるという新たな習律が発展した⁽²⁹⁾。

なお、議会期⁽³⁰⁾は1911年議会法第7条による1715年七年会期法⁽³¹⁾の改正で5年とされていたが、それ以前に首相の助言により行使される国王大

(27) 芦部(高橋補訂)・前掲(1)359頁。

(28) 田中嘉彦「英国における議会解散権の変容」『憲法研究』14号(2024年6月)129～143頁を参照。

(29) 幡新・前掲(11)207頁。

(30) 議会期(a parliament)とは、庶民院の総選挙から次期総選挙までの期間をいう(Nicolas Besly and Tom Goldsmith, *How Parliament Works*, 9th edn., Oxon: Routledge, 2023, p.398)。

(31) Septennial Act 1715, 1 Geo. 1 St. 2 c. 38.

権で解散がなされる例であった。

2 議会期固定とその運用

しかし、議会期固定の考え方が、カナダを始めとする英連邦諸国、連合王国内において権限委譲を受けたスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各議会で進展してきた。これは、連合王国レベルでも2010年総選挙でアジェンダとなり、デービッド・キャメロン保守党・自由民主党連立政権下で2011年議会期固定法⁽³²⁾として結実した。

この憲法的重要性を有する議会制定法は、国王大権による議会解散を行い得ないものとし、次期庶民院総選挙を2015年5月7日とし、原則として議会期を5年に固定するものであった。次々回以降の総選挙については、5年ごとの5月の第一木曜日に実施されるが、早期総選挙があった場合には、次の総選挙は5年後の5月の第一木曜日に実施するものとされた⁽³³⁾。ただし、庶民院の議員定数の3分の2以上の賛成で早期総選挙の動議が可決された場合、又は内閣不信任案が可決された後、次の内閣の信任決議案が可決されることなく14日が経過した場合には、早期総選挙が行われるという例外を認めるものであった。さらに、附則の規定により、1715年七年会期法は廃止、1911年議会法第7条は削除されたほか、国王の解散権に係る法律上の諸規定も削除され、議会解散に係る国王大権は喪失した⁽³⁴⁾。

議院内閣制において、議会期が固定され全うされるとなると、大統領制における議会の在り方に接近することとなり、首相の地位の存続に資する

(32) Fixed-term Parliaments Act 2011, c. 14.

(33) なお、早期総選挙が当該年の5月の第一木曜日より前に行われた場合には、次の総選挙は4年後の5月の第一木曜日に実施されるものとされた。また、首相は、議会期満了後2か月以内の範囲で、命令により選挙期日を延期することができることとされた。この命令は、議会の両院の承認決議手続に服するものとされ、首相が理由を付して提案した期日を両院が承認することで制定することができるものとされた。

(34) Cabinet Office, *Fixed-Term Parliaments Act 2011, Explanatory Notes*, 2011, p.4.

可能性がある一方で、議会や議員に対する首相の権力を減殺させるおそれがある。また、選挙独裁⁽³⁵⁾との表現もなされる英国の統治システムにおいて、国民の選択機会は定時観測的となり、適時の総選挙実施を行い得ないおそれもある。

2011年議会期固定法制定後の初の総選挙は、2015年5月7日に行われた任期満了総選挙であり、この時は保守党単独政権となった。しかし、その後の欧州連合脱退という政治課題は、同法の運用にも大きな影響を及ぼした。2016年6月23日のレファレンダムでEU離脱が僅差で多数となったことを受けて、残留支持派のキャメロン首相が辞任した。これを継いだテリーザ・メイ首相は、好調な保守党支持率を背景に、早期総選挙を実施するため動議を提出し、庶民院の3分の2以上の特別多数を得て2017年5月3日に議会を解散し、同年6月8日に総選挙を実施した。しかし、少数与党に転落し、EU離脱をめぐる英国議会の承認は難航した。退陣したメイ政権を継いだ強硬離脱派のボリス・ジョンソン首相も議会対応に苦慮し、2019年には3度にわたり早期解散の動議が可決するために必要な特別多数を得られなかったため、過半数で足りる法案を提出し、与野党の賛成を得て2019年早期議会総選挙法⁽³⁶⁾が制定された。これにより、2019年11月6日に議会解散が行われ、同年12月12日の総選挙では、保守党・労働党ともにマニフェストに議会期固定法の廃止を掲げ、保守党が地滑りの勝利を収めた後、英国は欧州連合脱退に至った。これらの解散事例は、野党の賛成を得ることも必要となることから従前の首相が実質的に保持していた解散権に係る手続とも同一ではないが、首相が解散を望んだときに野党が實際上反対することは難しいことを示している。

(35) See Lord Hailsham, *The Dilemma of Democracy: Diagnosis and Prescription*, London: Collins, 1978.

(36) Early Parliamentary General Election Act 2019, c. 29.

3 議会解散権の復活

2011年議会期固定法は、2020年度中からの見直しが予定されていたが、貴族院憲法委員会は、2019年7月から同法に関する調査を開始し、専門家からの意見陳述及び文書提出を受けた。そして、同年9月4日に2011年議会期固定法について報告書⁽³⁷⁾を公表し、決定的な勧告を行うのではなく憲法上の論点提示を行った。

2020年12月1日、政府から、2011年議会期固定法（廃止）法案草案が、解散原則を示した文書とともに公表された。2011年議会期固定法の検討条項を受けて設置された上下両院合同委員会が法案草案の立法前審査を行い、2021年3月24日に報告書が提出された。そこでは、題名の変更、解散原則の詳細化などが提案され、同年5月12日には、政府から基本的にはこれを受け入れる旨の回答文書が公表されるとともに、議会解散及び召集法案が庶民院に提出された。庶民院では、行政憲法問題委員会も調査を行い、同年9月13日に第三読会を通過した。貴族院では、憲法委員会が調査を行っていたほか、報告段階で、庶民院の議会解散動議可決を早期解散の要件とする修正が行われた。そして、庶民院の貴族院修正不同意を経て、2022年3月24日、女王の裁可を得て、2022年議会解散及び召集法⁽³⁸⁾が制定された。

同法は、2011年議会期固定法の廃止について規定する。また、議会解散及び新たな議会召集のための国王大権の復活について規定するとともに、復活した国王大権が司法審査の対象とならないことを規定する。さらに、早期の議会解散がなされない場合において、議会は最初の集会の日か

(37) House of Lords Select Committee on the Constitution, *A Question of Confidence? The Fixed-Term Parliaments Act 2011*, 12th Report of Session 2019-21, HL Paper 121, 4 September 2020.

(38) Dissolution and Calling of Parliament Act 2022, c. 11. なお、2022年議会解散及び召集法の制定過程で、政府は、内閣執務提要の再検討の必要性を認めている（Cabinet Office, *Government response to the Joint Committee on the Fixed-term Parliament Act Report*, CP 430, 12 May 2021, p.10.）。

ら5年後の応答日に自動的に解散すること等を規定する。このようにして、英国では、首相の判断により国王大権をもって行われる議会解散権の復活を見た。

V 議院内閣制と二院制

英国の議院内閣制は、内閣と庶民院との責任・信任関係、抑制・均衡関係に収斂している。他方、議会主権という憲法原理において、議会は、国王ないし女王、貴族院及び庶民院を意味し、この三者が共同して活動するとき、「議会における国王」ないし「議会における女王」(King/Queen in Parliament)と表現される。英国は二院制の祖国でもあり、次に英国の議院内閣制と二院制がいかなる関係にあるかを検討する。

1 ウェストミンスター・モデルにおける第二院

英国の統治システムは、ウェストミンスター・モデルないしウェストミンスター・システムと称される多数派型デモクラシーとして性格付けられる。

アarend・レイプハルトは、ウェストミンスター・モデルの特徴として、次の事項を挙げる⁽³⁹⁾。「執政府・政党次元」については、①単独過半数内閣への執行権の集中、②執政府と立法府の関係における執政府の優位、③二大政党制、④多数制・非比例制の選挙制度、⑤集団間の自由な競争による多元主義的利益媒介システム、である。「連邦制・単一制次元」については、⑥単一制・集権的な政治制度、⑦一院制議会における立法権の集中、⑧相対多数による改正が可能な軟性憲法、⑨立法活動に関し議会在が最終権限を有するシステム、⑩執政府に依存した中央銀行である。

このように、一院制議会における立法権の集中ということが、ウェストミンスター・モデルの特徴とされるところ、レイプハルトによる議院

(39) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd edn., New Heaven: Yale University Press, 2012, pp.3-4.

構造分析において、英国の二院制は、「中間的強度の二院制と弱い二院制の中間」であるとされている⁽⁴⁰⁾。ウェストミンスター型議院内閣制の場合には、内閣は下院の信任に依拠し、内閣は下院のみを解散することができ、これを徹底していくと限りなく一院制に近い形態となる。これは、理念型であり、現代の英国における議院内閣制の下では、議会下院である庶民院が政治の中心にあり、内閣との関係においても、内閣の創出、存立、法案成立などにおいて決定的に大きな役割を果たす。他方、民主的な選挙で選出された議院ではない貴族院が、二院制議会上院として存在し、庶民院及びこれと緊密に結合した内閣に対し、抑制と均衡、補完などの役割を果たしている。そこでは、貴族院修正による「政府敗北」(Government defeats)、庶民院等との「交渉」(negotiation)、政府による「予測的対応」(anticipated reactions)ということが貴族院の有する影響力として指摘される⁽⁴¹⁾。

もっとも、議院内閣制の特徴である、内閣の議会に対する責任、解散による均衡の両面において、貴族院は関与するものではない。

2 貴族院公選化構想

英国の貴族院改革は、フィリップ・ノートンが指摘するように、20世紀前半に、自由党政権と労働党政権によって、公法律案の停止的拒否権など権限に係る改革が行われ、20世紀後半に、保守党政権と労働党政権によって、一代貴族の導入など構成に係る改革が行われてきた⁽⁴²⁾。そして、21世

(40) *ibid.*, p.199.

(41) Meg Russell, *The Contemporary House of the Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p.197; Meg Russell and Daniel Gover, *Legislation at Westminster; Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law*, Oxford: Oxford University Press, 2017, pp.266-273.; see Ruth M Dixon, Impact of the House of Lords: Analysis of Parliamentary Session 2016–17, *House of Lords Library Library Briefing*, 25 July 2019.

(42) Philip Norton, *Parliament in British Politics*, 2nd edn., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, p.37.

紀に至って、貴族院の構成と権限に係る改革の完遂が目指されたが、これは未完に終わっている。

民主的でない貴族院の公選化というのが、20世紀以降の貴族院改革の目標であり、1997年発足のブレア労働党政権、2007年にこれを継いだゴードン・ブラウン労働党政権、2010年発足のキャメロン保守党・自由民主党連立政権にかけて検討が続けられた。キャメロン連立政権の連立合意では、貴族院改革について、比例代表制を基礎とする全部又は大部分が公選制の上院設置構想が掲げられた。次いで、連立政権下の超党派の委員会で貴族院改革が検討され、貴族院改革法案草案⁽⁴³⁾が自由民主党のニック・クレグ副首相から議会に提出され、80%公選制・20%任命制(300名規模、15年任期、3分の1ずつ選出、再選・再任不可)、比例代表制の導入などが提案された。これは、上下両院合同委員会で検討され、公選比率には同意がなされたものの、議員数は法案草案より多い450名規模とされた。これを受けて、ブレア政権時代からの懸案であった貴族院改革の第二段階を完遂するものとして、クレグ副首相は、貴族院改革法案⁽⁴⁴⁾を提出した。同法案は、360名の公選議員・90名の任命議員、12名以下の聖職議員、閣僚議員から貴族院が構成されるよう三段階で移行することを定めるとともに、1911年議会法及び1949年議会法による停止的拒否権の継続適用について規定するものであった。

法案の帰趨については、庶民院で保守党議員の造反があり、政府は法案を委員会審査に移行させることができず、結局、クレグ副首相は、保守党の連立合意破棄を非難しつつ、貴族院改革法案を撤回するに至った。その背景として注目すべきは、貴族院の大部分が公選化されて民主的正統性を獲得する反面、公法律案の審議における庶民院の優越を維持し、貴族院は解散に服することもないという法案の制度設計であった。

(43) Draft House of Lords Reform Bill, Cm 8077, May 2011.

(44) House of Lords Reform Bill 2012-13, HC Bill [52].

3 有権者委任の視点

英国の場合、首相候補を掲げた政党間の競争による庶民院総選挙で過半数の議席を得た政党の党首が国王から首相に任命されることとされており、庶民院総選挙が首相選出の場であるが、首相・内閣の存立が庶民院の信任に依拠しているため、国民（有権者）から庶民院を通じて首相・内閣への委任関係が成立していると考えられる。一方、議会期固定の前後を通じて、首相には実質的に庶民院の解散権があり、両者の間に抑制と均衡の関係も観念されてきた。ここでも貴族院の介在する余地はなく、庶民院や内閣に対する貴族院の抑制と均衡は、国民（有権者）からの委任関係の外にあると理解されよう。

モーリス・デュベルジェは、国政に民意をいかに反映させるか（民主制論）の観点から政治制度の分類を行った⁽⁴⁵⁾。これによれば、代表民主制の諸国において、ある国は、国民が選挙を通じて、いわば事実上直接的に政治プログラムとその担い手（首相又は大統領）を選択しているが、他の国では、政治プログラムとその担い手の選択を代表者に委ね、国民はその代表者を選ぶことで満足しているという。そして、後者のような国を、国民による政策選択が代表者により媒介されるため「媒介民主政」（*démocratie médiatisée*）と呼び、前者のような国を、国民が代表者に媒介されることなく事実上直接的に政策選択を行うため「直接民主政（非媒介民主政）」（*démocratie directe*）と呼び、現代民主制の課題は、この「直接民主政」を実現することであると論じた。「直接民主制」は、一般に、国民が法律の制定や政策決定に直接関与する民主制を意味するが、デュヴェルジェのいう「直接民主政」は、この意味とは異なる。ここでの「直接民主政」は、

(45) See Maurice Duverger, *La VI e République et le Régime présidentiel*, Paris: Librairie Arthème Fayard, 1961. デュヴェルジェの理論については、高橋和之「現代デモクラシーの課題」『岩波講座 現代の法3 政治過程と法』（岩波書店、1997年）24～26頁、高見勝利「デモクラシーの諸形態」『岩波講座 現代の法3 政治過程と法』（岩波書店、1997年）41～44頁を参照。

政府の首長を人民が選挙により指名する制度をいい、「媒介民主政」は、市民が代表者である議員を選び、その代表者が政府の首長を自由に指名する制度をいう。英国においては、この意味で、デュベルジェが説いた、「媒介民主政」の対概念である「直接民主政」が、国民(有権者)と直接公選の庶民院、そして首相との間で担保されている。この限りで、非公選の貴族院が関与する余地はない。

公法律案の制定過程についても、国民(有権者)と庶民院に一直線の委任関係が担保されている。これに関し、高見勝利は「イギリスの場合、内閣の組織運営、法案等の政府案件に関して、非公選議院からなり立法遅延機能しか有しない貴族院の存在を無視し、国民⇔下院⇔首相・内閣相互の関係を「信託」「責任」の概念を用い直線的に描きうる」と指摘する⁽⁴⁶⁾。また、貴族院は総選挙マニフェストに言及された政府提出法案を第二読会及び第三読会において否決しないというソールズベリー・ドクトリンが憲法慣習としてあるほか、1911年議会法及び1949年議会法により、貴族院の公法律案における議決権は停止的拒否権にとどめられており、法案修正を行うことはあり得るにせよ、庶民院先議の公法律案について議会期終了前に両議会法の要件を満たす期間が確保されている限り、貴族院の絶対的拒否権が行使される余地はない。

貴族院への公選議員の導入というのは、この明快な委任の連鎖に異質な媒介的要素の出現をもたらし得るものである。すなわち、有権者の委任を受けた貴族院議員、貴族院は、その民主的正統性を梃子にして、庶民院のみが独占してきた首相・内閣への信任・不信任という領域にも、例えば政府の重要法案の否決や抜本的修正を行うことにより、関与しようとするおそれがある。これは、上下両院で選挙制度の差異はあり得るにせよ、とりわけ上院議員も国民代表とされた場合には、これまで単線的であった有権

(46) 高見勝利「日本の逆を行くイギリスの議会改革—ウエストミンスター・モデルのゆくえ—」『世界』807号(2010年8月)152頁。

者委任のルートが複線化することとなるものである。

この時、委任の内容が同一であれば、問題が生じるおそれは低い、委任の内容が異なる結果、上下両院間に党派構成のねじれが生じた場合に、国政上のデッドロックが生じるおそれを招来するのである。

おわりに

これまで見てきたように、英国は、憲政史において漸進的に、立憲君主制とともに、議院内閣制という政治制度の中核的装置を変容させてきている。英国における議院内閣制では、バジョットが指摘したように、議会と内閣は融合的であり、かつ、政府と与党の一体性も高い。首相は、庶民院の総選挙を通じて多数を得た政党の党首を、国王が任命する慣習となっている。首相・内閣は、議会（庶民院）に責任を負い、その存続は庶民院の信任に依拠し、庶民院は信任・不信任決議権を有する。連立政権の成立ということもあったが、基本的には二大政党制の下で、単独過半数内閣への執行権の集中という特質は維持されている。

議会解散に関しては、憲法的意義を有する議会制定法によって、議会期が原則として固定されたが、やはり憲法的意義を有する議会制定法をもって、国王大権に基づく解散権が復活している。議院内閣制の本質的要素は、政府の議会に対する責任にして、議会を通じた国民に対する責任であり⁽⁴⁷⁾、英国が議院内閣制を採用していることに揺らぎはない。また、貴族院の公選化構想は頓挫したが、結果として、ウェストミンスター・モデルにおける有権者委任の関係は維持されている。

政府の議会に対する責任は、議会主権を採る英国にあっても、究極的には議会の中心にある庶民院議員を選出する国民に対する責任である。英国において、ウェストミンスター・モデルの議院内閣制は、現代においても変容を示しつつ基本的特徴を保っているが、政府による議会を通じた対国

(47) 芦部（高橋補訂）・前掲（1）356～357頁。

民責任が担保され、国民の民主的コントロールが担保されることが、人知れず進化する軟性憲法たる英国憲法の中で引き続き求められる。

【主要参考文献】

- Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1st edn., October 2011.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd edn., New Heaven: Yale University Press, 2012.
- Norton, Philip, *British Polity*, 5th edn., Harlow: Longman, 2011.
- Norton, Philip, *Parliament in British Politics*, 2nd edn., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- Russell, Meg, *The Contemporary House of the Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford: Oxford University Press, 2013.
- 齋藤憲司「英国における政権交代」『レファレンス』59巻12号(2009年12月)7～26頁。
- 高橋和之「現代デモクラシーの課題」『岩波講座 現代の法3 政治過程と法』(岩波書店、1997年)3～32頁。
- 高見勝利「デモクラシーの諸形態」『岩波講座 現代の法3 政治過程と法』(岩波書店、1997年)33～65頁。
- 田中嘉彦「英国における議会解散権の変容」『憲法研究』14号(2024年6月)129～143頁。
- 田中嘉彦『英国の貴族院改革—ウェストミンスター・モデルと第二院—』(成文堂、2015年)。

(本学法学部教授)