

アイヴァー・ジェニングスにおける 「議会によるコントロール」の意味

— 「議会による法の支配」という問い —

柴田 竜太郎*

- I 序章
- II イギリスの民主的な統治体制論
- III 終章：「議会による法の支配」という問い——二つの自由／責任

凡例

- 文献の引用は、末尾の参考文献一覧を利用し、著者名と公刊年度の組み合わせで示す。同一年度に複数の著書・論文がある場合は、公刊年度の後にアルファベットを付けて区別する。
- ただし、アイヴァー・ジェニングスの著作の一部については、以下のような略記号を用いる（書誌情報の詳細は、末尾の参考文献一覧を参照）。また、複数の版にまたがって引用する場合は、丸番号を隣に記す。例えば「LC ①」と記されている場合は、*The Law and the Constitution* の初版を意味する。
 - LC : *The Law and the Constitution*
 - AQV : *Cabinet Government at the Accession of Queen Victoria*
 - CG : *Cabinet Government*
 - P : *Parliament*
 - BC : *The British Constitution*
 - RP : *The Road to Peradeniya*
- 直前に引用したものと同一文献を引用する場合は「同前：頁数」で記す。例えば、直前で LC ①の 13 頁を引用したのちに同書の 14 頁を引用したい場合は、「同前：14」となる。直前に引用したものと同一文献の同じ頁を引用する場合は、「同前」とのみ記す。
- 引用中「…」とある場合、特記のない限り本論文筆者による省略を示す。また、〔 〕内の記述は、本論文筆者による補注である。
- LSE (London School of Economics and Political Science) のスペシャル・アーカイヴ所収の原史料については、「参照番号 @LSESA」と記す。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第 19 巻第 3 号 2020 年 11 月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士課程・日本学術振興会特別研究員 DC1

I 序章

イギリスの公法学者であるウィリアム・アイヴァー・ジェニングス¹⁾は、1941年にイェール・ロー・レビュー上に掲載された「総力戦における法の支配」(以下「総力戦論文」、Jennings 1941d)という論稿において²⁾、以下のような問いを提示した。すなわち、第二次大戦勃発後イギリスは緊急事態権能諸法³⁾を制定し、総力戦に突入してゆく。こうした戦時のイギリスにおいて、法の支配は失われたのであろうか——結論として彼は、緊急事態権能諸法の制定された戦時のイギリスにおいても、法の支配は維持されていると論じた。

この結論を下す際に前提となっている基準について、ジェニングスは、以下の様にいう。

-
- 1) ジェニングスの来歴については必ずしも日本憲法学において周知とはいえないであろうから、それについても概説しておこう。彼は1903年、ブリストルの中産階級に生まれた。グラマー・スクール(上流階級の子弟が進学するパブリック・スクールと異なり、中流階級の中で優秀な少年が進学する)に進学し、第一次世界大戦中エンジニアとして従軍した後、23年に奨学金を得てケンブリッジ大学セント・キャサリンスカレッジに入学した。当初は数学を学んでいたが後に法学に転じ、トライポス(卒業試験)を最優等でパスして卒業する。卒業後はグレイ法曹院(Gray's Inn)において法廷弁護士(barrister)資格のために学ぶ傍ら、リーズ大学において講師を務める。そして法学士号(LL. B、現在のLL. Mに相当)及び法廷弁護士の資格を得たのち、29年よりLSE(London School of Economics and Political Science)の講師を務める。38-39年ブリティッシュ・コロンビア大学にて客員研究員をしたのち、42年に、当時英領であったスリランカに大学を創立するというイギリス政府の命を請け、ユニヴァーシティ・オブ・カレッジ(後のセイロン大学)の学頭(principal、実質的な学長)に就任。東南から西アジアのイギリス植民地が独立する際の憲法制定に携わった。55年に帰国し、ケンブリッジ大学トリニティ・ホール・カレッジのマスター(カレッジ長)に就任。65年、病により62歳でその生涯を閉じた。

ジェニングスの来歴について調査する場合、彼の自伝である『キャンディー・ロード(The Kandy Road)』及び『ペラデーニヤへの道(The Road to Peradeniya)』(Jennings 2005、「RP」)を紐解く必要がある。ただし、NDL Online(<https://ndlonline.ndl.go.jp/>)及びCiNii Books(<https://ci.nii.ac.jp/books/>)で検索した限り(いずれも閲覧日2020年6月8日時点)、いずれもヒットしなかった。筆者も前者については、依然として入手できていないことを断っておく。こうした状況においてジェニングスの来歴に関心を寄せる場合はまず、Bradley 2004を参照すべきであろう(邦訳も存在する)。なおモダン・ロー・レビュー67巻5号には、ジェニングス生誕100周年を祝い企画されたセミナーのペーパーが掲載されており、ブラッドレーの論稿はその冒頭に掲載されている(他にはEwing 2004, Foster 2004, Tomkins 2004がある)。

したがって、法の支配が戦時にどの程度維持されているかをウィッグ的な基準 (test) により評価することは、ミスリーディングである。問われるべき問いは、①認められている権力があまりに広範で、濫用の可能性を内在的

- 2) この論文に日本でいち早く着目したのは、英米法の泰斗高柳賢三である。高柳が戦前か、遅くとも戦後初期にこの論文に着目していたのは、まさに卓見というよりほかない。高柳が総力戦論文に付す「感想」は数点に及ぶが、最も重要と思しきものだけを引用しておく。「こうした描写のうちから窺われる、緊急権能 (防衛) 法下の執行部権能の拡大と、執行部の裁判所による統制力の無力化は、伝統的なダイシイ (ママ) 理論構成の見地からは、法支配の戦時中における消失ないし停止であると診断される。ジェニングズ (ママ) は『国会における統制』を法優位の原理の一つの素因として取上げる。これはジェニングズの理論的創見であるといわれよう。尤もダイシイの憲法理論のうちにも、そうした要素が、潜在的には法支配の理論の背後に存在していたので、ただ法優位の概念構成に取り入れられなかっただけである。戦時中ダイシイによる法の支配の二つの素因が非常時立法の下に抑圧され、従って一般には、執行部の独裁となったと考えらるるとき、ジェニングズが第三の要素を摘出して来て、権限の付与と運用を別々に観察し、国会の抑制に基づくその運用のうちに、法支配の第一および第二の素因も『子』や『孫』の振舞のうちに現存することを宣言しているのは、確かに慧眼である。」(高柳 1947: 205-225)。
- 3) ここでいう緊急事態権能諸法 (Emergency Powers (Defense) Acts) とは、第二次大戦に際しイギリスにおいて制定された、一連の戦時立法を指す。総力戦論文における記述を要約しておけば、ドイツによるポーランド侵攻直前の 1939 年 8 月 24 日に成立した 1939 年緊急事態権能法は戦争の効率的遂行のため、「公共の安全 (the public safety) の確保、国土の防衛、公共の秩序の維持及び、国王陛下が交戦中のあらゆる戦争の効率的遂行のために必要または便宜 (necessary or expedient) であると国王陛下にとり思われるような」防衛規則を、枢密院令 (Order in Council) により国王陛下が定める権限を付与した。しかしこの時点では、法令違反については依然として (軍法会議でなく) 通常裁判所により裁かれる、土地の収用は認められていない、軍務を強制的に課すことは明示的に禁止されている、財務省は命令により課税する権限を与えられたが、28 日以内に庶民院の承認を得なければ効力を失う、個人の財産 (property) を収容した場合にも別法に定められた通り、補償を認めるか審査する独立の裁判所が設置されたなど、実際は相当程度の制限が加えられていたとジェニングスは言う。しかしドイツのオランダ及びベルギー侵攻の後 1940 年 5 月 22 日に制定された 1940 年緊急事態権能 (第 1 号) 法は「身体、役務、財産を国王の自由な処分によつてゆだねることを求める」(requiring persons to place themselves, their services, and their property at the disposal of His Majesty.) 規定を防衛規則内に定めることを認め、同年 8 月 1 日に成立した緊急事態権能 (第 2 号) 法においては、地方長官 (Regional Commissioner [実際は軍部当局]) に十分な行政権限を付与し、規則に違反した場合は規則により設置される特別裁判所により裁かれることとなった。これにより一般市民が軍法会議により裁かれるようになったわけではないものの (市民の事案においてはたとえ軍法がかかわる場合であっても、軍法会議による審理は明確に排除された)、通常の刑事裁判は司法裁判所から特別裁判所に移管しうる状態となった。またこの段階で軍務の強制や産業徴用 (industrial conscription) も可能となった。なお同法の詳細及びその運用については、植村 1989 参照。

に有しているか、②議会の課す制限が十分に効果的であることを確かにする、内部的なチェックが存在するか、そして何より、③十分な、議会によるコントロールが残っているか、である。(Jennings 1941d : 374)

この記述を見て当然浮かぶ問いは、「なぜこのような基準を定立したのか？」というものであろう。当然、このような基準を定立する前には、ダイシーの法の支配論に対する批判を含む、イングランドにおける法の支配についての彼自身の所見が述べられている。これ自体を分析することは自体は非常に重要かつ魅力的な営みであるが、これは他日を期すよりほかない。語学に通暁し、またハロルド・ラスキをはじめとする当代一流の論者と親しく議論していた⁴⁾ジェニングスの法の支配論を包括的に検討することは、今の筆者には成し得ることではない。もう一つの問いは、「なぜこのような基準によって、戦時下のイギリスにおいて法の支配が維持されていると判断できるのか？」という「当てはめ」の問題である。この問いに答えるということは、当時の時代環境と併せてジェニングス理論を評価するということを含んでいる。この点についても、本論文における検討の

4) ジェニングスの知的人脈は非常に幅広い。とりわけ、ジェニングスと直接交流があった中で影響を及したのは、ハロルド・ラスキであろう。ジェニングスの主著 *The Law and the Constitution* には「ハロルド・ラスキへ」と記されており (LC ①&② : v 参照)、また自伝では、コーヒー (紅茶ではない) を飲みながらラスキと非常に頻繁に議論を交わしたことが記されている (RP : 67)。ラスキの側で同書に対し、アメリカ連邦最高裁のホームズ判事との著名な往復書簡の中で、「これはダイシーの constitutional law に対する一般的アプローチへの非常に有効な批判であり、学識、現実主義的な良識、そして洞察が伴っております」(1933年9月24日ホームズ宛、Holmes & Laski 1954 : 1454) と述べ、3週間経たないうちに再度「同僚ジェニングスによる *The Law and the Constitution* という本は私が思うに、ダイシーの本質的な姿勢に対する、今までで最も優れた批判であります」と記している (1933年10月10日ホームズ宛、同前 : 1456)。

ただし、自伝が後年に記されていることもあってか、ジェニングスはマルクス主義に基づいて世界恐慌を説明するラスキに反対し (RP : 77)、また、ダイシー法の支配論批判の直接の要因はラスキや LSE の左翼的伝統ではないとも語っている (同前 : 66)。何より、「私は大学の教師には完全な学問の自由 (academic freedom) が与えられるべきだと強く考えているが、私自身は、その自由を利用して積極的な政党のプロパガンディストになるべきではないと考えている。友人のハロルド・ラスキは議会への立候補を取り下げた点で正しかったが、労働党の全国執行委員会の座にある点で誤っていた。」という記述 (同前 : 80) も示すように、ラスキとの親密な関係を打ち消そうとするような姿勢すら見えている。こうした記述を鵜呑みにできるかは、慎重な検討を必要としよう。

対象とはしない。ジェニングス理論のこうした消息をたどるためには、彼の理論家としての側面にとどまらず、彼が支持を表明する労働党の知的ブレンとしての彼の活躍⁵⁾や、国際平和主義者としての彼の情熱的ともいうべき行動⁶⁾を追跡することが必須であるように思われるが、こうした検討は本論文では行うことができない。

本稿の課題は、ただ一つ。ジェニングスが学界に本格的にデビューする 1931 年から、総力戦論文が公刊される 1941 年までの著作を素材に、「議会によるコントロール」(parliamentary control) という語の内実を明らかにすることである。

なお、以下では専ら中央レベルに焦点を当て、地方の統治に対する「議会によるコントロール」については、論じないこととしたい。ここで地方レベルについて論じないのは、イギリスの地方統治 (local government) は非常に特異な歴史をたどってきた、とジェニングスが論じるからである。彼の言では、地方は従来、治安判事が中央のコントロールを受けることなく統治してきた。そして治安判事の担っていた機能が様々な機構に分けられ、そうした諸機構に対しては、主に

5) 例えば、ジェニングスが習律研究に没頭する一つの契機として、「新フェビアン調査局 (New Fabian Research Bureau)」に言及しないわけにはいかない。自伝には、以下の様に記されている。「1932 年どこかで、G. D. H. コール、スタフォード・クリプス卿 (Sir Sttaford Cripps [労働党の議員、アトリー内閣にて財務大臣]) その他の者は、新しい労働党の組織を立ち上げることに決めた。一つはプロパガンダを担う少数派 (a propagandist ginger group) として活動する社会主義者連盟 (the Socialist League) であり、もう一つは調査を担う新フェビアン調査局である…私は社会主義者連盟には関心があまりなく、これはのちに (私が同団体と関係を持つことを止めてからずっと後に) 労働党と衝突し、解散した」(RP: 80)。この新フェビアン調査局にはジェニングス、ラスキ、ウィリアム・ロブソンに加え、LSE 教授で後に労働党の庶民院議員となる R. S. T. コーリー (Chorley) や、当時 LSE において学部長を務め後に「ベヴァリッジ報告」で名を残すことになる W. ベヴァリッジなどが参加し、さながら労働党シンパの知的サークルの如き相貌を呈したのであった。ただし、議題の重複を避けるべく労働党と協議中である旨の記録が残されており (1933 年 11 月 1 日に開かれた政治部会会議の議事録、Chorley/2/1@LSESA)、新フェビアン調査局は労働党と直接関係があったわけではない。

この新フェビアン調査局には様々な部会があったが、ジェニングスは政治部に属していた。ロブソンが起草した「政治部の議題概要」(Outline of the Political Section) には選挙制度、議会手続、二院制といった種々の論点が挙げられており、ジェニングスは議会手続につき覚書を提出することとなっていた (先ほどと同じく、Chorley/2/1@LSESA)。この覚書をベースに、『議会改革論』(Parliamentary Reform) が出版された (Jennings 1934、なお本書の出版経緯については同書の序文及び RP: 81 参照)。

19世紀以降、二つのコントロールが各地域の民選の評議会(an elected assembly)ひいては地方の有権者によるコントロールと、中央政府によるコントロールに服せしめられることになった⁷⁾。中央政府のコントロールがあるということは、議会の扱う対象にはなりうるということであるから、本論文で示す「議会によるコントロール」の対象外になるとは考えにくい。その意味で、本論文でこのような限定を付すことが決定的な問題点になるとは思われないものの、中央レベルにおいて議会がなすコントロールと、地方レベルにおいて議会(これはParliament、すなわち中央議会を指す)がなすコントロールでは、その構造に重大な差があるように思われるからである。

6) ジェニングスは自伝において、以下の様に述べている。「万国の人民に対する一般的な慈愛の念や、国際連盟に対するいくばくかの熱狂的感情が私を国際主義者(an internationalist)にした。私には、以下のように思われた。すなわち、やがて本物の国際社会を創設するはずの国際協定によって諸国家が自らの行動を制限しない限り、戦争は不可避だということである。それと同程度に私は社会的敗者(social underdogs)に対し曖昧な共感(vague sentiment)を抱いており、それにより私は、どの政党の政策が彼らに最も利するかを問うことになった。そうしたあまり深淵でない省察により、私は労働党の支持者であると結論付け、ケンブリッジ大学労働党クラブ(Labour Club)に入会届を提出した。」(RP: 73-74)。労働党のシンパとなったのも、国際平和主義が深く関係しているといえるかもしれない。

そして1938年には、西ヨーロッパ諸国を連邦化することを志向する「連邦協会(Federal Union)」に参加した(同前: 85-87)。ここでのジェニングスの活動において本論文との関係で興味深いのは、彼はこの協会で西ヨーロッパ連合の憲法草案を起草し(BEVERIDGE/ADDENDA/10@LSESA、後にJennings 1940として公刊)、その中に、アメリカ流の権利章典を設けなかったことである。そのうえでジェニングスは、ジェニングスは草案の起草段階で、協会に対し「市民的諸自由についての覚書」(Memorandum on Civil Liberties)というものを提出している(先と同じく、BEVERIDGE/ADDENDA/10@LSESA)。この中でジェニングスは、以下のようなことを言う。まず連邦の憲法典にアメリカ同様の権利章典を設けることは、何よりその解釈を通じ裁判官に不当に巨大な権限を付与することになるため、望ましくない。一方でジェニングスは、連邦政府は、列挙された自由を抑圧しないと判断した場合にのみ、加盟国の法執行のために連邦軍を派遣することができる、という条文を提案する。これにより各国の自由抑圧的な立法を完全に防ぐことはできないにせよ、その実効性を大幅に奪うことができる、というのである。本論文の立場からこの見解をどのように解し得るかについては、後掲注33)を参照。

7) この点の詳細については、Jennings 1931aを参照されたい(歴史については第2章、中央のコントロールについては第5章に記されている)。

II イギリスの民主的な統治体制論

1. イギリスの constitution

まず、ジェニングスが「議会によるコントロール」というときに前提となっている理論枠組を検討したい。そこで特徴的なのは、constitution と constitutional law が別個の概念として用いられていること、そして、他国とイギリスでは、constitution や constitutional law の意味が異なるという点が一貫して強調されていることである⁸⁾。

この二点は、彼の名著である *The Law and the Constitution* (「LC」) の構成を見るだけで容易に推定することができる。すなわち LC ①②共に、第一の点に関しては、第1章が“The British Constitution”、第2章が“The English Constitutional Law”と題されており、第二の点については、第1章において“The ‘Unwritten’ Constitution”という題の節が存在するのである。以下ではこの二つの点をより具体的に検討してゆくが、記述の便宜上まずは、他国の constitution や constitutional law についてどのような形で論じられているか、確認してみよう。

他国における constitution とは何か。

ほとんどすべての国が以下のことを必要だと感じた。すなわち、いかに共同体が組織されることになり、統治の諸権力は誰に由来 (rest in) するのかを成文の形で (in writing) 正式に、かつカテゴリーカルに宣明することである…この正式な文書を the written Constitution と呼ぶ。(LC ①: 25, LC ②: 25)

A Constitution [A written Constitution] は、国の統治のための指導的諸原理を公式に選択し、基本法を形成するとその国中でみなされている文書の

8) その都度 “Constitution” であったり “constitution” であったりするが、筆者の見るところ、ジェニングスが大きい文字と小さい文字で意味を使い分けているようには見受けられない。それゆえ本論文でも、両者を互換的に用いる。

中にそれらを表現することを含んでいる。成文である、というのは成文憲法典の概念において本質的なことである (The writing is essential to the idea of the Constitution)。(LC ① : 38)

“Constitution” という語は、密接に関連しているけれども、異なった二つの意味で用いられてきた。第一の、そしてより精確な意味では、文書を意味する。その文書の中に、統治における主要な諸制度の構成、権力、作動方法を束ねる (governing) 諸ルールや、それらと市民との関係に適用可能な一般的な諸原理が置かれている。(LC ② : 39-40)

このように、ジェニングスにおいて、他国の a written constitution とは、国家机关の権限の淵源やその組織等に関する一般的事項について (LC ① : 25・27)、また個人の基本的権利 (LC ① : 26-27) について定めた「文書」に他ならない。そしてその中で様々な法的ルールや原理の中で、制定者が重要であると考えたものが選別されているため、a written constitution = 「成文憲法典」は基本法となる。

ここまで冗長とも思える記述をしてきたのは、ジェニングスにおいて、a written constitution = イギリス以外の国における constitution = 「成文憲法典」と、constitutional law は別個の概念として用いられているからである。そうでなければ、“Constitutional law is the law of the constitution.” (LC ① : 51, LC ② : 61) という記述は単なる同語反復となってしまうだろう。ジェニングスにおいて、他国における constitutional law とは、統治機構の諸機関の権力の淵源であり、それらの権力について定める法である。他国においては成文憲法典に constitutional law が書き込まれているため、その結果として constitutional law は他の法とは区別されることになり、また (成文憲法典に記されている結果として) 基本法として認知されることになる。constitutional law とはまさに成文憲法典に示されている法的ルールのことを言い、その解釈は通常、裁判所 (それがいわゆる憲法裁判所なのか、司法裁判所なのかは国により異なるが) による解釈に服することになる。

成文憲法典の本質が何であれ、憲法と他の法の間には根本的な区別があるのは明らかである。憲法こそ、成文憲法典における法なのである (It [= constitutional law] is the law of the written constitution)。それゆえ憲法は、その文書に置かれている法的諸ルールの選別や、その意味や適用を扱うのである。(LC ② : 62)

イギリスでこうした成文憲法典が歴史上ほとんど存在してこなかったのは、周知のとおりである。

しかし、“constitution”という語をこうした文書のために確保し、統治体制 (the system of government) のために用いるのを否定するならば、政治学 (political science) から最も有益な語を奪うことになろう…主要な諸原理が文書に示され、国民議会 (a national assembly) [フランス革命時の Assemblée nationale を念頭に置いていると思われる] により正式に採択されている統治体制は、多くの競合する勢力の産物として成長してきた伝統的体制と異なっている必要性は全くない。連合王国はこの意味で、a constitution を有している。(LC ① : 39)

ジェニングスにとり、「形式的意味以上に解するならば、A constitution とは、男女の組織 (an organisation of men and women) でしかない」(LC ① : viii)。しかしその組織や作動について、他国では成文憲法典という形で、制定者が重要と考えるルールや原理を公式に示しているのに対し、イギリスにはそうした成文憲法典はない。「イギリスの Constitution についての著述家は、フランスの Constitution についての著述家がするであろうように、国民主権 (national sovereignty) の理論や、あるいは、権力分立の理論から記述を始める、ということとはできない」(LC ① : 34)。イギリスにおいて constitution は、他国の様な公式の文書 (成文憲法典) から演繹されるものではなく、まさに、国家の「統治体制」それ自体として解するよりほかない。「我々は、以下のことを必ず認識しなくてはならない。すなわち、ドイツの Constitution について語るときと、イギリスの

Constitutionについて語るときでは、全く異なるものについて語っているということである」(LC①:39-40)。

他国の written Constitution を「成文憲法典」とし、イギリスの Constitution を「統治体制」と訳しわけるもう一つの理由は、ジェニングスが、成文憲法典に含まれているような、個人の基本的諸権利の保障はイギリスの Constitution の(少なくとも、直接的な)目的ではなく、基本的諸権利の保障を目指した法的ルールないし原理は、イギリスの Constitution の少なくとも全てではない、と論じていたからである。「表現の自由、結社の自由、集会の自由の諸権利は、疑いなく重要である。選挙の自由と併せ、これらの諸自由は民主的、ないし自由な統治体制にとって基本的なものである。しかしこれらは、統治体制の全体ではない」(LC②:40)。

一方、イングランドにおける constitutional law とはどのようなものか。ジェニングスにおけるそれは、専ら「統治体制についての裁判規範」として観念されている。長くなるが、LC から引用してみよう。

司法権を含むものとして constitutional law を定義することはできない、というのが避けられない結論である。Constitutional law は、それ自体、司法権の一部なのである。法律家として我々は裁判所に立ち、いうなれば、裁判所の管轄権のもとにある人々の行動を目にしているのである…Constitutional law は、それが裁判所により適用されるルールという意味においてとにかく法である限り、裁判所と、統治体制における「他の」(the *other* [斜字ジェニングス]) 機関の関係を取り扱っているのである…

真相は以下の通りである。「統治体制」(“the constitution”)に関する著述家と、法に関する著述家では、国家体制を異なる視角から眺めているということである。統治体制に関する著述家はそうした国家機構全てと、その機構が機能を果たす上で存在するルール全てを含む。それゆえ、彼は、裁判所とその適用するルールを含むことになる。一方、法に関する著述家は、法体系から記述を始める。その著述家はまず裁判所と裁判官の組織を扱い、次いで作動方法——訴訟手続及び証拠法——について述べる。そして最後に当該シ

システムの諸機能、すなわち法について検討する。その法は、constitutional law、刑法、(商法を含む)民法に分けられているのである。この constitutional law とは司法システムの諸機能の一部であり、議会及び行政部という「他の」(the *other* [斜字ジェニングス]) 国家機関及びその機能を扱うのである。

当然、これは大陸における constitutional law と同一ではなく、成文憲法典のあるいかなる国にも存在しない。イギリスにおける constitutional law は選挙法や行政法を含むが、より重要な司法機関に関係した法は含んでいない。こうした理由から私は、constitutional law 及び行政法の両方を含むものとして大陸で用いられている、「公法」という用語の方をはるかに好んでいる。(LC ②：76-78、LC ①：67-68 もほとんど同じ記述と言ってよい)⁹⁾

なぜこのような結論に至るのか。ここでジェニングスがとるのは、統治体制の自生的性質を前提にした、一種の帰謬法的説明である。先述したように、「実際に国王や議会、行政機関、裁判所は、権力を行使している。しかし、それらの権力はいかなる根本的な法にも由来していない」(LC ②：63-4) という彼からすれば、裁判所の権力——成文憲法典のある国で「司法権」と呼ばれるもの——は法に由来しているのではない。イギリスにおいては、あくまで「議会は至高である、というのが唯一の基本法である」(同前)。それゆえ、イングランドで裁判所の権力たる司法権なるものを説明しようとした場合は、適用している法についてすべて説明しなくてはならない、という。これを前提にしたうえで、もし constitutional law が(他国と同様に)司法権について何かしら定義を与えていると仮定すれば、constitutional law と司法権の関係は循環関係とならざるを得ない

9) LC ①が②と異なるのは、三点である。第一に、“the Constitution”と大文字になっていた。第二に、「統治体制に関する著述家」と対比せられているのが「constitutional law に関する著述家」となっていた。第三に、「一方、constitutional law に関する著述家は、法体系から記述を始める。」の直後に、「なぜならば、彼の扱う法の部分とは、その体系の機能の一部だからである。」(because his part of the law is part of the function of that system.) という節が後続していた(LC ①：67)。いずれも論旨には大きな影響を及ぼしていない、というのが筆者の暫定的な見解である。

— こうした説明を、ジェニングスは与えている (LC ① : 66, LC ② : 76)。

ジェニングスにとって、イギリスにおける constitutional law は「統治体制についての裁判規範」としてしか観念しえない。他国においては成文憲法典があり、その中の憲法を裁判所が解釈するという流れになっていたが、イギリスにおいては成文憲法典がないため、constitutional law は裁判所の解釈した結果としての裁判規範としてしか存在しえないのである。そうであるからこそ、「本書の初版は、constitutional law (= 統治体制についての裁判規範) についての教科書ではなかった」(LC ② : vii-viii) と、はっきり述べられている。当然、先ほどの引用にも表れているように、「統治体制に関する著述家はそうした国家機構全てと、その機構が機能を果たす上で存在するルール全てを含む。それゆえ、彼は、裁判所とその適用するルールを含むことになる」。しかし、それは、あくまで、統治体制において裁判所の果たす役割が一定あるからであって、統治体制における「法」は、裁判規範としての constitutional law に矮小化できるものではない— こうした記述として、前掲した長い引用は解されるべきであるように思われる。

こうした議論が、イギリス公法学の権威ダイシーの所説に挑戦するものであったことは、容易に想像できることである。ダイシーは constitutional law を裁判所による執行 (enforcement) 可能性の観点から law of the Constitution と convention of the Constitution に分けたうえで、歴史的研究と異なる法学的研究の対象は基本的に前者である、として議論を展開した (Dicey 1915 : cxxxiv-cxlvii)¹⁰⁾。それに対しジェニングスは、裁判規範の分析を以て事足りるとすることは不適當である、と考えたのである。

このように、ジェニングスは成文憲法典のある国とは異なる、イギリスの統治体制の分析を志向している。そして、イギリスの統治体制において基礎にある法 (fundamental law) は、「議会が至高である」(Parliament is supreme.) という法だけである。しかし、議会の至高性は、議会が一般政策の推進主体であることを意味しない。その理由を確認するために、LC ②第1章における、議会が至高性を獲得するに至る歴史を確認しておこう。

10) そうであるからこそ、後者については専ら前者との関係でのみ論じられることになる (Dicey 1915 : Part III 参照)。

ジェニングスがそこでまず描くのは、社会における分業や毛織物貿易 (wool trade) の発展、都市への人口流入等による、統治機能の拡大である。橋を架ける、治安を維持する、救済するといった様々な機能を国家が担う必要が出てきたのである (LC ② : 1-6)。そうした諸機能をどのように担うか正式に決定することが、いわゆるピューリタン革命期を除いて必要とされてこなかったイギリスでは、そうした制度は徐々に発展してきたといえる (LC ② : 7-8)。では、どのように発展してきたか。イングランドでは、全土が荘園であり、それを国王か、その直接あるいは間接的な封臣 (vassal) であった領主が有していたという意味では封建的であったが、その統治について実質的な役割を果たしていた裁判所 (そこで統治に携わっていた主役が、いわゆる治安判事 (the justice of the peace) である) について、ヒエラルキーは存在していなかった、という (LC ② : 9-10)。しかし国王の下にある裁判所がそれらにコントロールを及ぼすようになり、そうした国王の裁判所は、政治的に重要な事項を決定する際の諮問会議 (council) と、いわゆるコモン・ローやエクイティを扱う司法裁判所に分化していった。そして諮問会議の中には、後に枢密院 (the Privy Council) と呼ばれるようになる通常の諮問会議 (the ordinary council) と、聖職者や爵位者といった、国王の家臣以外の者を招集する大諮問会議 (the Great Council) があり、後者が、貴族院と庶民院から成る議会となっていった (LC ② : 11-12)。

そして議会と国王の関係は、数度の革命の結果、議会が至高性を有するという形で決着がつけられた。議会は、自らのなすがままに決し得ることが法的に確立したのである。しかし、議会はそれでもなお、君主制原理を採用した。権利章典の定められた「その時期にあって、国王の存在 (Kingship) というのは、実質的な諸権力の行使を含意していた」のであり (LC ② : 16)、「議会は自らが行政的組織に転じようともくろみはしなかった」(同前 : 85、LC ① : 74)。それゆえ、国王と議会の相互依存関係が生じた。すなわち、国王が統治するには議会の同意が必要である。しかし国王の意向を完全に無視すれば、国王はそっぽを向いてしまうことになる。それゆえ統治を可能にするには「暫定協定」(*modus vivendi*) が必要であった。すなわち、国王に任命された大臣から構成されているが、国王の政府が必要とする立法や課税を可決するよう議会を説得するに十

分な支持者を庶民院に有する内閣を創設することとなった。まさに内閣は、本来別個の存在である国王の政府 (His/Her Majesty's Government) と議会をつなぐ媒介項として誕生したのである (LC ① : 75、LC ② : 85)。

内閣の性質については改めて検討することとして、ここでは、ジェニングスにおいては「自生的統治と、それに対するコントロール」とでも呼ぶべき図式が通底していることを確認できれば十分である¹¹⁾。これには二つの意味がある。第一に、「内閣が統治し、議会がコントロールする」という意味である。中央レベルにおいて統治をなすのはあくまで、名誉革命直後においては国王自身であり、後には内閣を中心とする政府である (この点については、次節で詳述する)。それに対し、議会がいかにコントロールを及ぼすのかということが、ジェニングスにおける重要な課題であったといえる。第二に、「内閣も行政部に対してはコントロール主体である」ということである。後述するように、行政部はそもそも内閣から自立した存在としてあり、後に内閣からのコントロールを受けるようになったのである。そして内閣によるコントロールに対し、いかに議会がコントロー

11) このような枠組みをジェニングスがとるからこそ、モンテスキュー流の権力分立論を通じたイギリスの統治体制分析に対しては、徹底した批判的姿勢をとることになる。これはLC ①および②において共有されている一方、議論の組み立ては両者の間で少なからず異なっている。LC ①においては、すべての統治上の機能に内在するという一般的ルールの制定たる「法制定 (legislation)」と、①一般的ルールの解釈 (interpretation)、②事実の確定 (the ascertainment of facts)、③当該事実に対し一般的ルールを適用する際に行使される裁量 (discretion) の3つを要素とする「法適用 (administration)」という要素を剔出したうえで (LC ① : 9)、議会と行政部の機能を「法制定」と「法適用」に厳格に区分することはできず (同前 : 14)、また本来、行政部と裁判所が法適用という機能を主として果たしてきた点で同一である (同前 : 18) といって、イギリスにおいて、「区分は組織に関するもの (the division is of machinery.)」でしかない、という (同前 : 23)。すなわち、議会と行政部と裁判所について、果たす機能によって厳格に区分することは不可能だ、というのである。一方LC ②においては序文でその旨が宣言されていたように (LC ② : ix-x)、より歴史的な説明を前面に打ち出し、理論的な説明については補遺 (Appendix) I に示されている。その補遺 I においても、LC ①におけるような、統治機能に内在する「法制定」「法執行」といった議論はなされていない。ただし、議会・行政部・裁判所の果たしている機能を示したうえで、それらを単一の「立法」といった機能に還元できないと結論付けている点では、LC ①の「法制定」「法執行」の議論と相当程度符合する。また、LC ①における先ほどの記述も結局のところ、イギリスの統治体制の歴史的経路依存性を説いたものに他ならなかったわけである。それゆえ、LC ①と②の間で議論の内実が決定的に異なっているものではないと思われる。

ルをかけてゆくか、ということも重要な問題となってくる。「議会によるコントロール」とは、こうした二つのコントロールを併せたものであるといえよう。以上の記述から明らかとは思われるが、ここでいう「自生的統治と、それに対するコントロール」というのは、議会と内閣が本人-代理人関係にある、という意味ではないという点に改めて注意を促しておく。

そして、このように「自生的統治とコントロール」という構図が前提としてあるからこそ、そしてそれゆえに絶えず変遷するイギリスの統治体制と法の関係を成文憲法典のある国のように論じることができないからこそ、法と統治体制の関係を論じることが必要になってくる。*The Law and the Constitution*——『法と統治体制』という書名は、そうした問題関心を端的に示したものと見えるのではないか。そのうえで、その統治を根拠づけまた枠づけるルールとして、法と習律というのは等位に位置することになる。このように、ジェニングスにとって、「統治体制における習律」¹²⁾とはまさに、「法」と「統治体制」を媒介する要素として、非常に重要な意味を帯びてくるのである。

統治体制における習律について手短な説明とは、それらが、法という乾燥した骨に纏う生肉 (flesh) を提供している、というものである。それらによって、法的な統治体制が作動するのである。そして、統治体制における習律は、法的な統治体制に、諸理念の発展と絶えず接触を持たせているのである。統治体制とは、自らでは作動しない。人により作動せられる必要がある。それは全国的協働 (national co-operation) の道具であり、協働の精神が道具同様に重要なのである。統治体制における習律とは、この協働をもたらすために精巧に作られてきたルールなのである。法が固定された状態であっても、新たな要求 (needs) によって、新たに重要な点 (emphasis) や新たに順応してゆくこと (orientation) が必要となる。新たな要求を満たすために、

12) このようにみれば、少なくともジェニングスのいう constitutional convention について「憲法習律」と訳すことがジェニングスの議論の趣旨から適当と言えるかについては、疑問の余地なしとしない。もっとも内野 2011 のように、それを踏まえうえて便宜上「憲法習律」と訳出することを批判する趣旨ではない (同論文の注 1) 参照。

古い法を作動させなくてはならないのである。統治体制における習律とはそれらが精巧に作ってきたルールなのである。(LC ①：72、LC ②：81)

「議会の至高性は本質的には二つのことを意味する。第一にそれは、主題が何であれ、それを扱う立法を制定できる。政治的便宜 (political expediency) と統治体制における習律を除いては、何らの制限もない」(LC ①：129、LC ②：149)。至高性を有する議会でさえ、習律の制約には服することになるのである。

2. 「内閣政府／内閣統治」の構造

この習律の観点から、ジェニングスはイギリスの統治体制を描こうとする。そして、それを理解する上でのキーワードの一つは、間違いなく Cabinet Government = 「内閣政府／内閣統治」の構造である。まさに *Cabinet Government* (「CG」) と題された彼の主著の第1章は、「内閣とは、イギリスの統治体制のシステムの中核である。それは至高の指令権力 (the supreme directing authority) である」(CG ①：1) という記述から始まる。

そもそもジェニングスは、「政府」という語を大きく二つの意味で用いている。第一に多様な行政機構の中にある「中央政府」であり (LC ①：163、LC ②：173)、第二に、その責任者たる諸大臣である (いわゆる集合的責任制 (collective responsibility) についての記述は、政府としてこうした諸大臣を意味しているように思われる (CG ①：383))。そのうえで、先述したように内閣とは、国王と議会の相互依存関係が生まれ、そして統治機能の拡大によって大臣に対する国王の依存度が格段に増したことを前提に、政府と議会をつなぐ存在として習律から生じたものである。「内閣は、それがなければ非常に様々な機能を果たす諸機構の、異質的な集まりであろうもの (what would otherwise be a heterogeneous collection of authorities exercising a vast variety of functions) を、統合する」(同前：1)。内閣は政府の中でも中心の存在となり、実質的な統治の主体になってくる。その意味で Cabinet Government とは組織的には「内閣政府」であり、作用的には「内閣統治」であるといえよう (以下では便宜上、「内閣統治」で総称する)。

(1) イギリスにおける内閣制度の発展

では、このような「内閣統治」の構造は、どのように確立したか。それについては、1931-32年に「ヴィクトリア女王即位時の内閣統治」(Cabinet Government at the Accession of Queen Victoria) という論文(「AQV」)が著されていたことから判る通り、ジェニングスは早くから着目していたところである。まずはこのAQVなどを参照しながら、「内閣統治」が確立してゆく歴史を見てみよう。

先述したように、内閣は本来別個の存在である国王(政府)と議会の関係における媒介項として誕生した。内閣は当初国王の権力行使に対するまさに助言者であり、かつ国王の代わりに議会の承認を得るべく活動する説得者として立ち現れたのである。あくまで統治者は国王であり、議会もそれで問題なかった。というのもAQVに示されている通り、参政権が極めて限定的であった当時、国王以外で政治に携わっていたのは大領主(a landlord)と大商人(a merchant)くらいのものである。とりわけ大領主¹³⁾は貴族院に議席を有している、あるいは、選挙区それ自体を完全に掌握していた(いわゆる「腐敗選挙区」)。そうした大領主は国王やその配下たる内閣構成員とも基本的に同じ利益を有しているうえ、爵位授与等を通じた国王・内閣による「買収」(“management”)に応じてしまう。それゆえ、国王・内閣と議会の間で根本的な闘争が起きようもなかった。まさに議会内で対立があったとしても、それは誰を内閣に送るかを巡る、一種の派閥争いに他ならなかったといえる(この点は後述する)。

この状況が変化するきっかけとなったのが、産業革命に伴う中産階級の誕生である(AQV(1):407)。彼らは当初政治的教育を受けていたわけではなく政治的意識に乏しかったのであるが、ウィッグが、後にはトーリーがこの層に目をつける。そうして注目された中産階級は自らの利益を主張するようになり、それがまた議会からの注目を集める(同前:407-408)―こうした相乗効果の結果として、参政権はこうした中産階級に拡大されていった。当初は新たに参政権を得たものは大領主等による買収に弱かったものの、規模が拡大してゆくにつれ、そうした

13) 後にもジェニングスは、「18世紀後半の間、政府の体制は本質的に『財産』(“property”)、つまり土地の財産(property in land)に基づいていた」という(P①:365)。

買収は困難になってゆく（同前：409）。

こうして徐々にではあるが、大領主の政治に対する影響力は失われるようになる代わりに、中産階級による「世論」の力が増してゆく。

1700年から1837年間の根本的変化は、「領主の利益」(“landed interest”)の外での世論の成長であった。それは、貿易の成長と産業の発展によりつくられた、新たな—あるいは拡大された—中産階級の意見であった。(AQV (2) : 77)

世論を有する中産階級という新たな選出母体により選出された庶民院の支持を有する（つまり、「世論」(public opinion)を背景とした)内閣に対し、国王はいかに対応したか。そもそも参政権拡大により自らが自由にできる議席を失う等に加え、以前と比べて国王の知的能力が低いこと(the inferior intellectual capacity of the monarchs)もあって、国王は強硬手段を採らなかった(採りえなかった)というのが、ジェニングスの見立てである(同前：68)。こうして国王から内閣への権力の移行は完全なものになった(同前：64)。

以上が、「内閣統治」に至るあらずじである。

(2) 「派閥集団」と「政策集団」——政党の二面性

ここで確認しておきたいのは、内閣制度は政党を前提としていること、そしてそこでいう政党は、二つの顔を併せ持っているということである¹⁴⁾。

そもそも政党は参政権の拡大する前、「誰を大臣として政府に送り込むべきか」について意見の一致した集団であった。すなわちこの場合の政党とは、幹部がいて¹⁵⁾、その幹部たちを支持する者が結集している状態である。むろん結果として政策面で一致することはありえようが、それを目的として形成されたわけでは

14) 後述するように、ジェニングスにおいて政党には合計3つの意味がある。とりわけここで論じる「派閥集団」と「政策集団」としての二面性がジェニングスにおいて顕著である一方、ジェニングス自身がその点を明言しているわけではない。ジェニングスがいずれの意味で用いているか判然としない場合がある。こうした判別が困難な場合、また諸用法を総称したい場合には「政党」という用語を用いることにする。

ない。

そして新しい均衡が生まれた。議会における政党の組織化なくして、内閣は機能しえなくなったのである。それゆえ、諸政党が自ら指導者として選んだ政治家をコントロールする一方、指導的政治家たちは、入念に自らの政党を組織する必要があったのである。(LC ①：75-76)

このようにジェニングスが語る際に用いる政党はまさに、誰を幹部（内閣を構成する大臣の候補）として担ぐかという意味での「派閥集団」に他ならない。

一方、参政権が拡大されるにつれて、有権者に対し意見 (opinion) に基づいて訴求しなくてはならなくなった際に、非常に徐々にではあるが、政党は政策の綱領を示さなくてはならなくなった (AQV (1) : 411)。すなわち、「世論」をもって迫ってくる中流階級に対し、もはや「派閥集団」としての顔を見せることはできない。あくまで政策に基づいて凝集しているとして、政策を有権者に訴求しなくてはならない。このような、総選挙において有権者に見せる政党とは、「政策集団」のそれに他ならない。

こうした政党の二面性に対応して、首相も異なった顔を見せる。後で詳述するが、「政策集団」としての諸政党が有権者に対し政策をアピールし、勝利した政党の指導者は首相に任命され、政府を組織することになる。そして一度政府が形成されれば、政党指導者たる首相は「派閥集団の領袖」としての顔を用い、議会多数派の支持を確保しようとする。政党の二面性に対応して、首相にも二面性が備わっているのである。

今日では、選挙公約において自らの政策を設定し、党の集会で広範な群衆 (vast concourse) に語りかけることが自分の党に対する首相の義務の一部

15) ここで指導者は複数存在し、その時点で相対的に最も指導力のあるものが一番の中心となる、ということがジェニングスの記述に含意されている。それゆえジェニングスがこの意味で政党を用いるとき、「一人の指導者のもとに支持者が結束している状態」が含意されているのではない。

である、というだけにとどまらない。補選の毎に自分の候補者 (his candidates) に手紙を書き、総選挙の際には、放送制度を用いて有権者団 (the electorate) に語りかけるというのも、首相の義務である。(CG ①: 152)

この引用には、首相の、「派閥集団の領袖」としての顔と「政策集団の長」としての顔が端的に表れている。こうした首相は、近年非常に強大な力を有するに至っている。それはまさに、本来「政策集団」として振る舞うはずの政党がそれを怠った結果、「派閥集団の領袖」としての首相の顔が出てくるからである。

首相の実際の権能は増加傾向にある。首相は「同輩中の首席」(*primus inter pares*)にとどまらない…首相はむしろ、惑星の公転の中心にある太陽である…一般的に、政党が官職を得るのは総選挙のおかげである。総選挙とは第一次的に、首相の選出である。選挙を決する浮動票 (the wavering votes) が支持するのはでも政党でも政策でもない。それらは指導者を支持するのである。(同前: 150)

通常、「政策集団」としての政党は政策に対する支持を求め、それは成功すれば、有権者から当該政策に対する「負託」(a “mandate”)を得たとして政策を維持する義務を負う(同前: 152)。しかし時として、「政策集団」としての政党がこうした政策を有権者に訴えない場合がある。こうした場合浮動票は、政党の「顔」である首相にのみ着目することになる。こうして本来「政策集団」として有権者に訴求するはずの政党が、時として「派閥集団」としての側面を利用して選挙に勝利しようとする。それゆえ「首相は自らに対する相当な支持 (so much personal support) を得ることになるため、首相はおそらく政府にとって欠かすことができず、間違いなく有益な存在である (perhaps essential, and certainly useful to the Government)」(同前)。ここで立ち現れるのは、「政策集団」の「顔」として振る舞うのではなく、「派閥集団」の「領袖」として支持者を集めるのと同様に選挙で勝利を得ようとする首相の姿である。

しかしそれでも、ジェニングスは自らの主著の一つに「『首相』統治」ではな

く『内閣』統治」と名をつけた。あくまで「内閣が政策の最終的裁定者 (the final arbiter) である」(同前:139)。

在任中の (in office) 首相の権力は、部分的には首相の性格に、部分的には首相の個人的名声 (personal prestige) に、そして部分的には自身の党の支持 (his party support) に依拠する。しかしその同僚との関係は、首相という官職 (his office) に属する実質的な力にも依拠する…彼は国王と内閣の間のコミュニケーションの経路 (the channel) である…首相は自らの Parliamentary party [この訳は後述] の指導者であり、それゆえ議会における支持者との接触を維持しなくてはならない…the Parliamentary party の指導者として、一般的に首相は、議会外の政党の指導者である。(同前:153-4)

ジェニングスにおいて、本来は首相自身が政策を決め、推進しているのではない。以上の引用にみられるように、首相にはあくまで説得・仲介・調停といった役割が与えられている。ではなぜこのような位置を首相は占めるのか。ジェニングスはこの点明言していないが、少なくとも一つの要因として、先述した「派閥集団」の性質が重要であるように思われる。すなわち、政党において絶対的な指導者が一人だけいるのではなく、幹部の中で相対的に力を有する者が、総選挙において有権者に見せる「政策集団」としての政党の「顔」として振る舞うことになる。そして勝利したその政党の指導者は晴れて首相に任命されるわけであるが、その時「派閥集団」内の他の幹部の存在を無視することはできない。彼らは内閣構成員たる大臣に任命されるのであって、彼らが固まって首相に反抗すれば、内閣を維持しえない首相は辞職を選択せざるを得ないからである。その意味で、あくまで「派閥集団」としての政党は集団指導体制である。それゆえ、首相は非常に重要な位置を占めるものの、統治者はあくまで「内閣」なのである。

(3) 「経験豊かな助言者」たる国王

こうして、内閣が統治者として政策を推進してゆくことになる。しかし、それ

でも国王大権が消滅したわけではなく、国王自身は「内閣に対する、経験豊かな助言者」(an experienced adviser to the Cabinet)として振る舞うことになる(AQV(2):63)。それゆえ、内閣と国王の関係について触れないわけにはいかない。以下では現在の統治体制における国王の機能を総論的に確認したうえで、首相選任と議会解散の局面に限り、国王がどのような役割を果たすか確認する。

ジェニングスの記述を見る限り、国王には3つの機能があるとしているようである。第一の機能は先述した通り、内閣に対する助言者としての機能である。AQVにおいては、従前より国王の能力が劣ったこともあって内閣に統治者としての立場を明け渡すことになったと述べられていたが、「それでもなお、有能な君主は政府の政策に相当程度の影響を及ぼすことができる」(CG①:264)。首相や内閣構成員たる大臣と接触することができ、また他の情報源にもアクセスできるからである(同前)。第二の機能は統治体制全体に関係するような政治的紛争に収拾の兆しがない場合に仲介したり、政治的諸提案に対する反対を和らげるというものである(同前:284)。そして第三に、国王は政治における機械の一部にとどまらず、社会構造においても重要な位置を占める。すなわち「バジョットは君主制とは分かり易い体制(an intelligible system)であるという。これは、以下のように表現すべきかもしれない。すなわち、君主制はこうした捉えどころのない実体(that elusive entity)である国家(the State)を、いかなる法的擬制よりもはるかに容易く人格化(personifies)する」(同前:292)。政府は一時的であれ、あたかも自らが「国」(the nation)そのものであるかの如く振る舞うため、人々は、政府に反対するということは国そのものを否定することにならないかというディレンマを感じがちであるという。しかしまさに国王がいるからこそ、そうしたディレンマは存在しないと感ずることができるのである(同前)。

こうした機能を有する国王は、いまだに首相の選任権を有している。国王が首相を選び、「政府」(the Government)の組織を要請する。政府とは、「庶民院で多数派を有しているか、確保することのできる、政党あるいは諸政党の集団の構成員の間から選ばれた政党政治家の集団である」(同前)。首相は「政府」の構成員(大臣や政務官(Parliamentary Secretary)など)を推薦し、国王が任命することになる。一方「内閣」とは「実質的に、国の政策を指揮する機関」(the

directing body of the national policy) であり (同前: 174)¹⁶⁾、「20 人の大臣から構成される。そのほとんどは庶民院における party の指導者であり、それ以外は貴族院におけるその party の支持者である」¹⁷⁾ (CG ①: 175)。

あくまで国王に選択権があるのは、「政府」を率いる首相に他ならない。それとて、実際に国王の意のままに選択できるわけではない。すなわち首相は同僚を確保できる必要があり、かつ、同僚とともに庶民院と協働 (collaborate) できる必要がある。こうした条件を満たす首相の選択肢が一つでないこともあり、その場合に初めて、国王は選択権を行使することになる (同前: 20)¹⁸⁾。ただししかし議会においてであれ総選挙においてであれ、現政府が倒れればまず Leader of the Opposition (これについては次節で詳述) を召集すべきである、というのが確立したルールである (同前: 28)。

国王と内閣の関係を理解するうえで二つ目に重要なのが、解散権の行使であろう。ジェニングスによれば、以前は解散の提案を首相が内閣に提出し、内閣の了承を得てから首相は国王に解散を願い出ているところ、現在では首相が内閣に諮ることなく解散ができるということになった (同前: 312)。

そして彼は、解散権の行使を巡り 3 つの問いを提示する (同前: 308)。第一は助言の性質を巡るものであり、これについては先述した。第二の問いは、「首相は統治体制上、助言を必ず受け入れることになっているのか」であり、第三の問いは「国王は助言なしで解散できるのか」というものである。ジェニングスはまず第三の問いにつき、否と簡単にいう。というのも国王が解散権を行使するためには枢密院命令であり、召集には国璽 (Great Seal) のもとに布告 (a Proclamation) と召集令状 (writs of summons) が必要であるところ、枢密院の召集に責任を負う枢密院議長も、布告と召集令状の発布に責任を有する大法官いずれも内閣構成員だからである。

そして問題となるのが、第二の問いである。ジェニングスはこれに対し、結論

16) そうであるからこそ、通常は内閣を構成する大臣はある程度決まっていますが、戦時にはよりその範囲を絞って「戦時内閣」(War Cabinet) が組織されることになるのである。

17) この引用からも、政党に指導者は複数存在していることが含意されているといえよう。

18) このような国王による選択を可能にするのが、国王が特定の党に対する忠誠心を抱いてこなかったという歴史である (CG ①: 20)。

としては、国王が解散要請を拒否できることはまずないうえ、そうすべきでもないという。

ここ100年の間、内閣に助言された際に国王が解散を拒否した事例は存在しない。それでもなお、必要な諸条件が生じれば国王は解散を拒否しようというのが伝統としてしつこく残ってきた。そうした諸条件がどういったものであったかを捉えるのは困難である。有権者団への訴求とは、統治体制上至高の権威に対する訴求である。バルフォア卿の言う通り、「いかなる統治体制も解散の濫発 (a diet of dissolutions) には耐えられない」。しかし、わが国の統治体制が、政府に安定した多数派を提供するという固有の機能を遂行することに失敗していたという、ただそれだけを理由として、濫発 (dieting) は必要だったのである。…

さらに、政府は自らに最も好ましいタイミングに解散することを望むのも確かである…国王がこうした事例に介入するということは、the Oppositionの方を利する (favour) ことになってしまうであろう。

それゆえ、国王の個人的な大権というのは理論上維持されている一方、実際に行使されることはほとんど (hardly) ない。(同前：317-318)

(4) 行政部という複合体

先述した通り、国王から首相に委ねられたのは「政府」の構成であり、政府はあくまで政治家から構成されている。しかし当時のイギリスにも当然、省庁やそこに従業する官僚 (the civil servant) は存在していた。そして事態をより複雑にするのは、公務員も大臣も、いずれも法的には国王の下僕 = servants という意味では同格だ、ということである (LC ①：168)。では、どのような「政官関係」が形成されたのか。

その前提として、まずイギリスにおける行政部 (the Administration) の性質について抑える必要がある。ジェニングスによれば、それは制定法またはモン・ローを根拠に設立されてきた諸機構の集合体であり、単一の法的存在でもな

く、また同質的でもない (CG ①：70-71)。

本論文の限定との関係で、以下では専ら中央における行政部について論じてゆく。中央の行政部において最大の機構は各省 (the Departments of State) である。これには大臣により、または大臣の名のもとに意思決定する中心核 (central nucleus) がある。そして多くの場合省の下に設置されているのが下級官庁 (subordinate departments) である。これは省の下にありながら、下級官庁の名において、法で定められた諸機能を遂行する。そして半自律的行政機構 (semi-autonomous authorities) は、省と結びついており大臣らと協議はするが、独立した行政機構として存在する (同前：72)。

このような行政機構は本来それぞれが独立した存在として誕生してきたが、それらを統合する存在こそが内閣である (同前：71)。本来国王の下僕という観点では官僚と大臣は法的に同等であったものが、習律により、内閣が行政機構に対しコントロールを及ぼすということになった (LC ①：76)。

こうした記述を見ればわかる通り、本来、行政機構は自律した存在である。ここには二つの意味がある。まず、行政機構には組織的自律性が存する。すなわち、行政部の組織についてはほとんど制定法には定められておらず、多くが行政機構内部の規則により定められているというものである (同前：168)。次に、行政機構には作用的自律性も認められる。すなわち、大臣に法的に認められた権限のほとんどは行政機構が行使している (同前：167)。例えば下級官庁は実際多くのことを大臣に諮ることなく処理しているうえ (CG ①：72)、半自律的行政機構に至っては実際上限りなく独立している。例えば「イングランド銀行など、ほとんど独立しているため通常は民間の制度とみなされている」(同前)。

こうした自律的な行政機構に対し、内閣はコントロールを及ぼす。しかし、裏を返せば、自らの政策の遂行に関係する範囲でしか、内閣 (ひいては政府) は行政機構にコントロールを及ぼさない。まさに省が主に所管とするような重要な事項のみに、内閣からのコントロールは限定されるのである (LC ①：165)。それゆえ、政策の推進主体が内閣であるのか、行政部であるのかによって、議会のコントロールの構図も異なってくる。

3. 議会と政府

以上、ジェニングスにおける「内閣政府／統治」の構造について概観した。次に検討しなくてはならないのは、法的には至高の存在となった議会である。ジェニングスが1939年に刊行した『議会』(Parliament, 「P」)も参照しながら、その内実を順に検討する。

(1) 庶民院における集約

まずジェニングスが議会という際に、基本的に念頭に置かれているのは庶民院である。裏を返せば、(少なくとも現在の)貴族院には非常に消極的な評価しか与えない。こうしたジェニングスの貴族院論を確認するところから始めよう。

AQVにおいてジェニングスは、そもそも参政権拡大前から貴族院は庶民院に次ぐ地位に安んじていた、という。それは、国王の信任を得ている大臣を支持していたことと、庶民院の選出に貴族が大きい影響力を果たしていたからである(AQV(1):414)。庶民院も貴族院も結局は、国王・内閣に買収された大領主を支持・選出基盤とする以上、貴族院固有の利益というものさほどみられなかったのである。

貴族と庶民の区分がはっきりしている限りにおいて、貴族院は立法府の中の独立した部分として有効たりえた。それなら構成員は自らの特権を守るべく独立して行動する、王国の中で分離した身分(estate)だったであろう。しかし、そういったものは存在しなかった。(同前:413)

しかし参政権拡大により、こうした状況は大規模に変容する。庶民院議員は世論に基づき選出されるようになり、大領主の庶民院に及ぼす影響力は大規模に削られた。貴族院はもはや庶民院と同一の支持・選出基盤ではなくなり、従来庶民院に次ぐ地位に安んじていたれた条件は満たされなくなる。「恒久的な劣後」(permanent inferiority)を予感することになった貴族院は、その後の選挙法改正に絶えず反対することになる(同前:414)。

しかし選挙法改正はその後も通過した。「これは、以下のことを示している。

すなわち、どんな政府であれ、貴族院に行使できる二つの矯正策 (remedies) があったということである」(同前)。第一の策は当然、解散権の行使をちらつかせることである。庶民院が解散されれば、大領主は自らが庶民院に対しまだ有していた影響力を維持するため、多額の支出を余儀なくされる。そして何より、保守党の政府でさえ貴族院を頼るのをやめ、全国に訴求することによって、庶民院の支持を盤石にして政府を運営しようと考えていることが明らかとなってしまった。「こうした状況では、保守党が多数を占める貴族院は非常に従属的な地位を占めることになる」(同前:415)。これ以上に有効な策が、爵位授与権 (the power of making peers) を行使して、政府の意に沿う者を貴族院に送り込むことである。これが「既存の貴族院議員に対する政府の究極的制裁」であった、とジェニングスは言う (同前)。

ジェニングスは、貴族院は富裕層を代表していること、その多数派が依然として保守党に占められていることを示す (P ①: 369-370)¹⁹⁾。しかし、先述したような形で政府は (庶民院以上に) 貴族院をコントロールすることが可能となった。最終的には1911年議会法により、庶民院の優越が法的にも確定することになったのは周知のとおりである。これにより貴族院は政府の決定を拒否することはできず、せいぜい妨害することしかできなくなった (LC ①: 148-149)。加えて、いざとなれば政府は爵位授与権を用いることも可能である。それゆえジェニングスは、貴族院自体にそれほど大きな意義を見出していない。それに合わせ以下「議会」という場合には、「庶民院」が主に念頭に置かれていることを意識されたい²⁰⁾。

では議会の機能とは何か。それは政府の政策を批判し、政府にその政策の問題点を理解させるとともに、世論に政府の政策の問題点を示すことである。

庶民院 (the House) の真の機能とは、政府の政策につき質問し討論することである。そうする中で庶民院は政府に、特定の政策ラインが不人気であ

19) ジェニングスは貴族院の保守党議員と保守党政府は相互に独立しているという (P ①: 377)。

20) 以下別記のない限り、「議会」と「庶民院」は互換的に用いる。

ることを痛感させることができる。(P ① : 8)

ここであくまで「政府 対 議会」の構図となっていることを確認しておきたい。まさにもともと「国王 対 議会」の構図であったのが、「政府 対 議会」の構図となったのである。それゆえ政府は、議会に絶えず支持者を確保しておかなくてはならない²¹⁾。こうした用法には、政府と議会はあくまで切り分けられた、別個の存在であるという含意がある。

では政府とは別個の存在としての議会の内実とは、どのようなものか。『議会』第2章第1節では、議会の儀式等を通じ、様々な属性を有する者が「議員」に昇華されてゆく様が端的に示されている。

ある新たな議員は、新たな議員というのは学校の新入生のようなものであると気づいていなかった…ふつう、新しい議員は気づいたら、庶民院の様式と同じように不慣れな他の議員集団の中にいる…

加えて、庶民院の形式及び儀式すべてが、初当選議員がまさに未熟な新人(a raw recruit)に過ぎないと得心させるために用いられる。(P ① : 13-14)

そして「議員」としての身分を得た彼らは、政府を支持するか否かで集約される。

政府の機能は統治することであり、その支持者の機能は支持することであり、その反対者の機能は反対することである。(同前 : 7-8)

この引用に示されているように、統治者たる「政府」以外に、「政府への支持者」「政府への反対者」という二つの勢力が存在する。またジェニングスは、第2章で議員の背景等について語ったのち、第3章第1節“Majorities and Minorities”の冒頭においてこのようにも述べる。

21) こうした例には事欠かず、「その多数派により支援されている政府」(a Government backed by its majority) といった用法がある (LC ① : 146)。

二つの基本原理が現代の庶民院の手續を支配してきた。その二つとは、多数派を維持できている限り、政府は、行政 (administration) のために必要であると自らが考えるだけの法的諸権力を確保することができるというもの、少数派は、どれだけ小さくとも、行政を批判することができるというものである。(同前：50)

ここに示されているのは、本来「政策集団」としての party の構成員として当選した者たちが、「議員」としての身分を与えられ、議員が the Government = 「政府派」と the Opposition = 「反政府派」に集約されてゆくプロセスに他ならない。「政党」の意味合いを the Government にも the Opposition にも持たせてはならない。例えばジェニングスの議論において、the Opposition を「野『党』」や「反対『党』」と訳してはならないのである。

もっとも先の述べたように、ジェニングスも Parliamentary party という語を用いることがある。この場合の party とは、総選挙の際に有権者に見せる「政策集団」としての側面でも、特定の指導者たちを担ぐための「派閥集団」でないことは明らかであろう。議会において party という時には、あくまで議会という隔絶された空間にいるということが重要である。それゆえ、議会における party を指す場合には、「議国会派」という用語を用いる。

以上、総選挙における当選者の「議員」への昇華・政府支持を巡る集約のプロセスを見てきた。それでは集約された議会内の「政府派」「反政府派」と、内閣(政府)の関係とはどのようなものになるであろうか。それを以下、順に見てゆくことにしたい²²⁾。

(2) 内閣と議会政府派の関係

参政権拡大前は、国王・内閣は大領主を買収すればよかったのであるから、庶

22) 以下では政府派が議会内で多数派となっているという原則的状況を想定している。少数政府(主に二大政党制以外の場合に、政府派が議会で多数を占めるに至っていない政府)についてもジェニングスは、連立または解散により原則的状況に回帰すると考えている(LC②：167-9)。

民院の多数派の支持を得ることはたやすいことであった(AQV(1):406)。しかし参政権拡大後は、もはや買収によって総選挙を勝利するのは不可能となった。

では内閣は議会多数派の支持を維持する手段を失い、庶民院が内閣をコントロールするという状態になったのか。そうではない。「庶民院の構成が政府の性質を決めるけれども、政府が庶民院をコントロールし、それゆえに、議会の行動をコントロールする。議会の至高性とは、決定をなし、政治的便宜という制限のなかで国中にその決定を強いることのできる、強力な執政府(a strong executive)を意味する」(LC①:150-151)。というのも「内閣は、庶民院に多数派を有する政党の指導者たちを含んでいる。内閣は庶民院に政策を提示し、政党が自らの好むように投票することを期待している」からである(同前:143-144)。これを先述した政党の三つの意味を用いて翻訳すれば、参政権拡大後、総選挙の結果は原則として「政策集団」の示す政策により決せられることになった。そしてその競争に勝利した「政策集団」=「派閥集団」の指導者達が内閣に入ることになる。彼らに対し議会内政府派は、「派閥集団」における「子分」として忠誠を誓うわけである。それゆえ通常は、政府の決定した政策(法案)が議会を通過することになる。

そして政府派から「裏切り者」が出た結果として内閣の求める政策への承認を議会が拒んだ場合、内閣は解散権という伝家の宝刀を抜くことができる(P①:122-123)。そして当然「裏切り者」は総選挙において、裏切った「派閥集団」から公認を得ることは不可能である。そして「政策集団」間の競争である庶民院総選挙において、公認を得られないということは、当選を非常に困難にさせる。このようなメカニズムにより、内閣の有する解散権とは、議会内政府派に対する非常に重要な武器となる。ここで、解散権が「政府派」に向けられているという点が非常に重要である(なぜ反政府派に向けられないかは後述する)。

このような記述は一見、内閣が非常に強く議会政府派を拘束しているかのように見える。しかし、そう単純なものではない。つまり解散権をちらつかせた拘束は、そう頻繁に用いることはできない。なぜならばそれを乱発することは平議員の態度を強硬にさせ、得策ではないからである。「会派の一体性(partunity)の維持は政治的一体性の至上の目的ではない。それでも分裂を生み出したり促進

したりする前に、首相は明らかにためらう」(同前：125)。会派が分裂する結果、「政府派」から「反政府派」に議員が移れば現政府の維持は困難になるため、内閣は庶民院の政府派を維持するために、基本的には彼らを「説得」(persuade)することになる。

むしろ結果的には、「ほとんどの政府は〔議会で〕敗れる心配をしていない」(同前：500)。けれども、ジェニングスにおいて、庶民院多数派の支持を維持するというのは決して自明ではない。ここで判明するのは、ここでも「政府 対 議会」の構図が前提となっているということである。内閣と議会はあくまで別の存在であるために、政府が政策を推進するためには、内閣を媒介として庶民院において多数派の維持に努めなくてはならないのである。

(3) 政府に対峙する「国王陛下の反政府派」

以上、庶民院における政府派と内閣（政府）の関係を概観した。では、議会内の「反政府派」＝「国王／女王陛下の反政府派」(His / Her Majesty's Opposition) と内閣（政府）の関係とはどのようなものなのか。

その前提として、「反政府派」とは何か確認しておく必要がある。それを述べたのが以下の部分である。

反政府派にも二つ、あるいはそれ以上の会派 (parties) があるかもしれない。しかし今世紀の実践によって、「公式の反政府派」(“official opposition”) が創設され、その指導者が「反政府派の指導者」(“the leader of the Opposition”) である。この指導者は、王権 (the Crown) に結び付いた事項といった非政治的な事項では、首相と結び付けられて (associated with) いる…反政府派の中の最大会派が「公式な」反政府派である。(CG ①：28)

この中心にあるのが、いわゆる「影の内閣」(the Shadow Cabinet) である。

影の内閣は…内閣の模造品である。しかし、全く弱々しくなどはない (an imitation, by no means too pale, of the Cabinet)。反政府派の指導者はいう

なれば、庶民院指導者〔当時は首相〕の反対物 (the obverse) である。影の内閣が反政府派の政策を決定する。反政府派の指導者は反政府派の院内幹事 (the Opposition Whips) をコントロールし、政府派との議事調整の過程に責任を持ち、慣例により反政府派に議題選択の余地が認められている場合に討論の主題を調整し、首相と他の大臣に反対尋問をし (cross-examines)、少数派の権利の侵害がないか監視し、議会における批判なく政府がすりりと抜け出そう (slide away) とすれば討論を要求し、より重要な演説者が大臣に応答するよう手配する。(P ① : 74)

そしてジェニングスは至る所で、議会における反政府派の重要性を強調する。

政府が辞職するか、敗れるか、分裂すれば、その代替を反政府派から形成することができる。多くの民主的國家は学んでいないものの、無責任な反対は民主的統治には含まれていない。(同前)

民主的な政府はそれゆえ議会の多数派だけでなく、議会の少数派も必要とする。少数派は政府を批判する。それは、政府が少数派の政策の諸原理を否定するからである。ほとんど間違いなく、反政府派は庶民院で敗れる。それは反政府派が少数派だからである。反政府派のアピールは、有権者団に向けてられている。次回の総選挙において、人々に政府を非難するように、そしてその帰結として、反政府派に多数派を与えるように求める。政府は批判されているので、それに応えなくてはならない…反政府派はすぐさま〔現〕政府の代わりとなる存在であり、人民の不満の焦点である。その機能は政府派とほとんど同じくらい重要である。もし反政府派がなければ民主政治はない。「国王陛下の反政府派」は空虚なフレーズなどでは全くない。国王陛下は政府だけでなく、反政府派も必要とする。(CG ① : 15)

統治体制の装置全体 (the whole constitutional machinery) は、民主的な議会に基づく統治の諸原理に満たされている。その頂点にあるのが国王陛下

の反政府派である。それは政策の欠点に飛びつくよりはるかに容易く、不正や弾圧 (oppression) に飛びつく準備もある上、それが可能である。その点で反政府派は独り立ちしているのではない。というのも、政府はあえて弾圧的に振る舞うだけでなく、弾圧的に振る舞いたくないからである。(P ① : 507)

このような記述に示されているように、ジェニングスは反政府派が議会内で政府を倒すことをそもそも想定していない。むしろ反政府派に期待されていることは、社会の内部にある批判を議会で取り上げて政府を批判し、次回の総選挙に向けて有権者 (とりわけ、浮動層 (同前 : 155)) に訴求することである。

(4) 内閣 (政府) と反政府派のコンセンサス

またジェニングスは、「政府」と「反政府派」のコンセンサスにも言及する²³⁾。

実際には、統治とは協定に基づく同意と反対のことである (In practice, government is consent and opposition by agreement.)。部分的には疑いなく、相互的寛容とは良い戦略である。経験はイギリス人民に、以下のことを教えてきた。すなわち、「フェア・プレー」は私的生活におけるのと同様、公的生活においても重要である。経験は政党に、以下のことを教えてきた。すなわち、議会において非協力的な態度をとり (Parliamentary intransigence)、選挙の際に不誠実な態度をとることは、選挙において究極的な報復をもたらすということである。しかし本当の理由は、諸政党も人民同様、民主政治の必要条件を受け入れているということである。諸政党は以下のような原則を受容している。それは、多数派が統治してもよいが、少数派を弾圧してはならないというものである。政府と反政府派 (Government and

23) ジェニングス自身は明言しないが、いわゆる「ペアリング」(政府派の議員が法案採決の際などに出席できない場合、同数の議員を反政府派の中から欠席させることで、政府派と反政府派の数の均衡を保つ慣習)は、こうしたコンセンサスの表れとして解する余地もあるだろう (ペアリングについては LC ② : 90、P ① : 78 参照)。

Opposition) は両者ともに、他方の誠実さ (the honesty) を想定している。
(CG ① : 15-16)

反政府派は政府を批判するが、反政府派は政府の政策の推進を妨害してはならない。一方で政府は反政府派が自らを批判する権利を奪ってはならない。これが、政府と反政府派の間のコンセンサスである。ここで、あくまで「政府」(≠議会内の存在である「政府『派』」)と「反政府派」の間でコンセンサスが成立しているということに注目しておきたい。

反政府派は庶民院において部屋があてがわれている。その指導者には裁判官同様、整理公債基金 (the Consolidated Fund [公債の利払いによる基金]) に基づく給与があり、国務大臣 (the Secretaries of the State) の部屋と同じ廊下に部屋がある。反政府派の指導者は多くの場合、主要な敵の助言に基づいて枢密院で宣誓している [枢密院には政府派・政府派ともに主要な政治家が構成員に含まれる]。反政府派の指導者は、国王が議会を開会するときには首相のそばに立っている。

これらは自由の象徴である。議員 (the right honourable gentleman)、中産階級のための議員 (the member for Limehouse [ロンドンのイースト・エンドの港湾地区。1909年、ロイド・ジョージはここでいわゆる「人民予算」(the People's Budget) を巡る演説をし、これに抵抗する貴族院を激しく批判した]) は反政府派のフロントベンチという自らの場所にいる。それは、向かい側の議員の機能とほぼ同じくらい重要な機能を果たすためである。片方は、もう片方が統治することを許している。それは、後者が前者に反対するのを許しているからであり、両者は、統治体制全体の作動のために自らの会派 (parties) を率いている。「挙国一致」政府 (The "National" Government) は、挙国一致の反政府派がおり人民が自由であるから真に挙国一致なのである。他の反政府派の指導者たちは強制収容所で朽ち果てることになるか、政治的殉教者の高貴なる軍団に属してしまった—そうした国の人民は奴隷である。(P ① : 508)

4. イギリス人民のコンセンサス

こうした、政府と議会内反政府派の間のコンセンサスの背景には、イギリス人民の存在を欠かすことはできない。ではジェニングスの描く、イギリスの人民像とはどのようなものか。これについては、総力戦論文と同年に刊行された *The British Constitution* (Jennings 1941a, 「BC」) において論じられている。イギリス人民の政治意識については参政権拡大と関連していることがAQVでも示されていたが、BCでは、参政権拡大より政治的陶冶 (political education) が先行していたこと、そして政治的陶冶こそイギリスにおける「世論による統治」を支えていることが、AQVに比べ強調されている。

〔ジョゼフ・チェンバレンが有権者に訴求するようになった〕変化の最も自明な理由は、参政権の進歩的拡大であった。票を有する人民は説得されねばならない。しかしここで記憶されるべきは、その人民が知的である (intelligent) 場合にのみ、説得の過程も知的たりうるということである。彼らが政治的諸問題に無知でスローガンや、未知の恐怖についてのもっともらしい約束や主張 (allegations) により暴走しうるのであれば、また、賄賂や腐敗を甘受することが専制を樹立する陰謀に参画することであるとわからなければ、広範な参政権というのは腐敗したデマゴギーへの招待状である。他国から例示することはたやすく、『我が闘争』 (*Mein Kampf*) の読者であれば、ヒトラーが権力を手にする前、ナチ党の技術とは以下のような想定に基づいていたことを知っているであろう。それは、人民とは、嘘や腐敗によりどこへでも操縦しうる羊の群れだというものである。イギリスでは、こうした問題が大きな比重を占めてきたことは一度もない。なぜならば、実際のところ参政権が政治的陶冶 (political education) に後れを取っており、民主的統治に参画する能力のある階層全体が、最近までそれから排除されていたのが厄介な点だったからである。近年でも、大衆の暴走をもたらさんとする試みの諸例がある。しかし、直接的な賄賂や腐敗は廃止された。その理由は単に、広範に存在する知的な有権者団を腐敗させるのはあまりにコストがかかり、かつ、あまりに困難だからである。

イギリスでは、参政権の拡大よりむしろ政治的陶冶の拡大によって、世論による統治、あるいは「群衆への迎合」(“truckling to multitude”)が生じたといっても過言ではなからう。選挙運動 (the husting) や投票箱において現れない場合でさえ、意見が声に上がれば (vocal opinion) 政策を形成しうるのである。(BC ①: 2-3)。

そのあと示されるのは、政治的に陶冶された人民が参政権を求め、徐々にそれが認められてゆく過程である。ここで彼が描くイギリス人民像とは、自己利益を前提にしながらも公共の利益のことを考える人民、そして、政治家の示す選択肢から選択するという意味では受動的であるが、プロパガンダなどに扇動されることがないという意味では主体的な人民である。

普通教育、大衆紙 (a popular press)、そしてラジオ (the wireless) はイギリスに、他国と比較して、教育を受けた有権者団 (an instructed electorate) というものをもたらした。確かに、自らの仕事を離れたなにごしかについて専門的知識を有する有権者はほとんどいない。しかしそれは工場同様、大学の談話室でもそうである…必要なものは、知識よりむしろ平易な良識 (plain common sense)、すなわち、ある議論が分かり易い形で提示されたときに、その議論の要点をつかむことのできる能力である…

また、世論が政策を、完全に距離を置いて偏りない視角から検討していると考えてもならない。普通の個人とは、自分自身、家族、友達に関係するような一般的傾向に関心がある。そして少し政治的に陶冶されれば、たちまち彼は、共同体全体の福祉に関心があると確信する。そして、いかなる場合でも、利他主義をもたらすような大きな感情というのがある…個人は一票を投じるとき、共同体の福祉につき熟考している。しかし、その個人はそれを自らの諸利益を背景に熟考しているのである…最終的には人民のほとんどが自らの利益を共同体の利益のために犠牲にする準備がある。しかし彼らは、なぜ得ることのできるものを得るべきではないのか、理由をしばしば全く見出せず、それよりはるかに多くの場合、自らの利益と共同体の利益は一つであ

ると想定する。(同前：7-8)

そして多くの場合、実業家と労働者がそれぞれ団結し、その二大利益集団 (the two interest groups) を形成する〔改めて確認するまでもないが、実証政治学上のタームとしての「利益集団」の意味で用いられているわけではない〕。これに沿って政党は訴求し、その結果が総選挙に表れることになる。ここで生じるのは、こうした階級対立によって統治は成り立たなくなるのではないか、という疑問である。しかしジェニングスは、こうした対立が統治体制に破綻をもたらすほどではないと述べる。それを支えるのが、イギリス人民の同質性に他ならない。

こうした原因〔二つの利益集団の存在〕やほかの原因が必然的に、妥協しえない反対 (irreconcilable opposition) を生み出すに決まっている、というわけではない。イギリスは非常に同質的な人々のいる小さな島である。人々は自らのことを第一次的にイングランド人、スコットランド人、ウェールズ人だとは考えはしない…階級的不一致 (class divisions) はあり、そして (しばしば同じものであるが) 経済的不一致はあるものの、それらの不一致はさほど広範で深刻ではない。我々は親密に結びついた経済的単位 (a closely-knit economic unit) であり、共通の諸利益と長い愛国の伝統 (a long patriotic tradition) を有している。それゆえ、一致しない諸要素より一致する諸要素の方がはるかに重要である。諸原理について一致している広い世論というのが常にあり、相違は目的をめぐるものよりむしろ方法をめぐるものである。(同前：8-9)

5. 「議会によるコントロール」の意味

以上のような議論を踏まえたときに、ジェニングスが総力戦論文において説いた、イギリスにおける法の支配のカギという「議会によるコントロール」の内実とその前提にある構造を、いかに描き出すことができるであろうか。総力戦論文

それ自体は明確に語らないものの、ほぼ同時期に公刊されたBCをそれ以前のジェニングスの議論を踏まえて読解することにより、5つの要素を別出することが可能であるように思われる。

第一の要素が、経験主義を備えた同質的な人民の存在であり、またその人民の間でのコンセンサスである。BCの締めくくりには、以下のような記述がある。

真相は以下のとおりである。すなわち、人民のうち「最もありふれており最も特権的でない者」(the most common and least privileged people)がたいてい保守的な一方、「『懐疑的』な上流階級」(the “conciliatory” upper class)が時として、アメリカの基準では非常に急進的であって来たということである。それゆえ生じるのが我々の政治的意見の驚くべき同質性であり、バジョットが注目し、80年間の諸発展が影響を与えてこなかった点である。(BC ①: 229)

ジェニングスも、イギリスにおいても最終的に選挙の趨勢を左右するのは浮動票に代表される「周縁的」な意見であり、それらは噂の類に弱く、指導者に飛びついてしまいがちであることは認めている。しかし彼によれば、普通の有権者は「政治の楽団におけるすべての楽器〔政党〕」に警戒している(同前: 214)。すなわちイギリス人民には自らが「コモン・センス」と呼ぶような、政党に同化しない経験主義が備わっており(同前)、あくまで各党の政策に基づき投票する(同前: 34)。支持政党についても階級に基づき分かれる傾向にあるが、そこでいう「階級」とは観念的なものではなく、経済的利益を最もよく代表しているからに過ぎないのである(同前: 43-44)。

こうしたイギリス人民の性質により、筆者の用語でいうところの「派閥集団」として誕生した政党が、有権者に対しては「政策集団」として訴求することになる。また人民の間に同質性がある以上、「政策集団」たる政党が示す政策もコンセンサスから極端に乖離することはないのである。

第二の要素は、同一の政党構成員の、「政府」と「議会」への分化である。これがPにおいて論じられていたことは先述した通りであるが、BCにおいてもこ

うした要素は言及されている。

政府が存在しているのは、庶民院に多数派を有しているからである。それは政党政府であり、その力は院内幹事が選出されときの最多票により決められる。だからこそ、総選挙は政府の選択なのである。(同前：69)

政党の指導者たち (leaders of a party [単数形の「政党」に「指導者」が複数いることは、筆者の「派閥集団」についての理解を裏書きするものに他ならない]) は自らの子分たち (followers) を信じており、政府の構成員がその指導者達である場合、政府は庶民院の過半数をコントロールしている、というのが事実である。

この言明のうちに暗黙の裡に含まれているのが、政党は院内幹事に従うという想定である。それに失敗することは極めてまれである。これは、政党規律 (party discipline) が強いということではない。(同前：70、下線は本論文筆者)

ジェニングスはAQV以来、首尾一貫して「内閣こそ庶民院をコントロールする」と説いてきた。しかしそれは、政党規律により自明に達成されるものではない。またジェニングスは、解散権によりむやみに政府派の議員を抑え込むことは得策ではない旨をBCにおいても述べる(同前)。このように、同一の政党に属していながらも制度上「政府」と「議会(政府派)」に分化するという要素が、ジェニングスの描くイギリスの統治体制にはビルトインされているのである。それゆえ政府は議会内政府派の支持をあくまで説得により調達せねばならない。解散権を濫用すれば、政府派からの支持を失うことになりかねないのである(ジェニングスが明言しているわけではないものの、この点は、一つの党に派閥が複数あるというジェニングスの「派閥集団」像や、すぐ後述する小選挙区制理解にも支えられているように思われる)。

第三の要素は、小選挙区制である。小選挙区制の下ではあくまで議員個人が選出されているため、議員は政党に属しながらも、一定の行動の自由を得ることに

なる、というのがジェニングスの説明である。これは「派閥集団」かつ「政策集団」たる政党の構造と相まって、政府と議会内政府派の不即不離の関係にとり重要であると考えられる。

ここで注意しなくてはならないのは、ジェニングスは小選挙区制によって二大政党制が生まれた、と言っているのではないということである。彼によれば、選挙制度以前に二大政党制は歴史的に生まれてきたものである。そして有権者はそれを前提としているがゆえに、選挙を通じて政府を選択するものと考えた。現在の政府が倒れれば、現在の反政府派が政府の座に就くことが可能となるからである（同前：60）²⁴⁾。

民主的代表という点にこだわるジェニングスがBCにおいて、比例代表制（より正確には、議会でも検討された単記移譲式や優先順位付投票）につき否定的な評価を示していることも、こうした点と関連付けて理解されるべきであろう（同前：28-30）。Pにおいてそうであったように、ジェニングスは議会における政府派と反政府派への集約を重視し、比例性の増した選挙制度により、ごく少数の支持しか得ていない政党一彼はこれを「セクト」と呼ぶ一が議会内で不当に影響力を有することを懸念しているのである（同前：29）。そしてジェニングスは、庶民院議員が選挙区と深く結びついていることと、二大政党の支持に大きく差がないということ、政策の推進やそれに対する批判が世論から大きく逸脱することがない理由として挙げる（同前：210）。

第四の要素は、自律した「行政部」の存在、および「統治」と「行政」の緩やかな分離である。これも従前のジェニングスの議論に示されていた点であるが、BCにおいても、この点は維持されている。

しかしながら、公務員への委任が官僚政治（bureaucracy）を生じさせるのを防ぐ、まさに真のチェックが存在する。大臣の議会に対する責任という

24) ジェニングスはイギリスにおける二大政党制の誕生を歴史的要因で説明する一方、その持続は、二大政党制を前提とした小選挙区制における有権者の投票行動により説明する。すなわち、小選挙区制において一票を投じることができる有権者は、二大政党制を所与としたとき、現政府の党か反政府派の最大党を選択することで、政府の選択に役立ちたいと考える、というのである（BC①：28）。

のは、全ての決定、たとえそれが役所のヒエラルキー (the official hierarchy) のはるか下の方で下されたものであっても、議会で批判されうるということを意味する。議員がある個人に対し不正が為されていると考えれば、また悪しき原則が適用されていると考えれば、議員は大臣に私的に説明を求めるかもしれない。それに満足しなければ、またはその手法を取らなければ、議院にて質問をすることができる。回答が批判に答えていなければ、彼は討論においてこの主題を取り上げるかもしれない。(同前：133)

このように、官僚機構が自律的に存在しているものの、いざという時には議会においてその業務が批判の対象となりうること—「統治」と「行政」の緩やかな分離—が、官僚をコントロールするという (同前：134)。

そして第五の要素は、政府とのコンセンサスに基づく、「反政府派」による批判である。これはP そのほかで繰り返し強調されていた点であり、BC においても言及がある。

それでもなお、我々は最初の点に戻らなくてはならない…法とは議会が提供するものであり、我々の諸自由の焦点は議会においてこそ見出されなくてはならない。市民的自由 (civil liberties) は政治的自由の帰結であり、政治的自由は長い発展の結果である…自由の象徴は国王陛下の反政府派である。(同前：226)

以上の諸要素は、どのような帰結を招くのであろうか。まず、「派閥集団」としての政党が、統治体制において剥き出しになることが抑止されている。人民は政党に警戒しており、同一の政党に属するものが制度的に分化されている状態にあっては、政府はたとえ「派閥集団」の指導者たちで構成されていたとしても、彼らは「子分」たる議会内政府派に対し、説得によりその支持を調達することが基本となる。

次に、人民の間のコンセンサスを前提とする、政府と反政府派のコンセンサスにより、各党が党派的に振る舞うことが抑止されている。党派的に振る舞うこと

はそもそもイギリスにおける相互的自制や寛容の伝統にそぐわないだけでなく、有権者の支持を失いかねない動きであり、とりわけ党指導部がそのようなふるまいに出れば本来「子分」であった者たちが黙っていない。

そして議会内「反政府派」が批判をなすことにより、そして、こうした批判に議会内政府派から同調者が現れる可能性が存在することにより、内閣の推進する政策に対しても、行政部が自律的に推進している政策に対しても、議会によるコントロールが及ぶことになる。一つずつ確認しよう。まず、前者について。通常であれば（政党を前提とした）内閣という媒介項により政府の政策への支持を調達できることが当然視されるがゆえに、政府と議会の断絶が可視化されない状態になっている。しかし恣意的な政策を内閣が推進しようとした場合、議会内反政府派が批判をし、そして議会政府派の中から政府派の説得に応じないものが登場する結果、内閣が議会の支持を調達できなくなるリスクによって、すなわち、内閣という媒介項が作用しなくなる結果として「政府と議会の断絶」が露呈するリスクによって、内閣の恣意的な政策が抑止される、という構図である。後者はどうか。この中には、内閣のコントロールに服しながら実施するのは行政部であるという政策に対するコントロールと、政策の決定から実施まで行政部にゆだねられていた、まさに「行政」における政策に対するコントロールが含まれている。前者について恣意的なものが現れた場合は、内閣のコントロールそれ自体が問題となるため、内閣が推進する政策の場合と同様のロジックによって、内閣のコントロールが改められる、ということになろう。一方後者の場合、議会内の議論の対象たる「統治」に格上げすることになれば、至高の存在である議会によって行政部の自律性を損なわれかねない。それゆえ、行政部が恣意的な政策を推進することが防がれる、という筋書きであると考えられる。

ジェニングスのいう「議会によるコントロール」とはこれらのコントロールを指す、というのが筆者の結論である。

Ⅲ 終章：「議会による法の支配」という問い——二つの自由／責任

はじめに述べた通り、本稿ではジェニングスのテキストの置かれた通時的・共

時的環境を意図的に捨象し、専らテキストに即して、彼のいう「議会によるコントロール」の意味を解明せんと試みてきた。こうして再構成されたジェニングスの所説をそのまま受容できるかについては、相当程度慎重な吟味を必要とする²⁵⁾。様々な点を指摘しうるが、とりわけ、人民の間のコンセンサスというものを安易に措定してよいのかという点は重要であるように思われる。

しかしそれを踏まえても、また、先述した方法を使った結果、イギリス公法の知識を多少なりとも有する者であれば既知の事項を含んでいると考えられながらも、なお、ジェニングスの所説は非常に興味深く感ぜられる。なぜならば、ジェニングスの所説において、通常は（政党制を前提とした）内閣という媒介項により可視化されていない「政府と議会」の断絶の構図を可視化させるリスクによって、政府の推進せんとする恣意的な政策が究極的には抑止されるという仕掛けが、イギリスの統治体制が作動した結果としての「法の支配」に見出されていたからである²⁶⁾。

この断絶の構図を可視化させるのは、具体的にどこなのか。ジェニングスは

25) なお本論文の直接の課題ではないため検討しなかったが、ジェニングスが用いる「機能」という概念は、彼の体系において非常に重要な意味を持っているように思われる。この点についてはさしあたり、ジェニングスを含む公法学者の集団を「機能主義様式」として、イギリス公法学の一大パラダイムとして位置付けた、LSE教授のマーティン・ラフリンの所説（Loughlin 1992 及び 2005）を参照されたい。

26) この点で興味深いのは、LC ①と②における記述の変遷である。LC ①においては、「『議会』（“Parliament”）とは、党派に基づく多数派（a partisan majority）を意味する。大規模な買収か、意図的な虚偽表現か、全国的なヒステリーによって選挙において勝利することで、ある政党は『基本的諸自由』（“fundamental liberties”）の中でも最も大切なものに干渉するよう、法を歪曲する（warp）ことができる」と述べていた（LC ①：228）。こうした所説は、1931年の「イングランドにおける集会の権利」という論文に既に示されていたものである（Jennings 1931b 参照）。それに対し、②では以下のような記述となったのである：「『議会』（“Parliament”）とは、党派に基づく多数派（a partisan majority）を意味する。大規模な買収か、意図的な虚偽表現か、全国的なヒステリーによって選挙において勝利することで、ある党は理論的には（theoretically [下線は本論文筆者]）『基本的諸自由』（“fundamental liberties”）の中でも最も大切なものに干渉するよう、法を歪曲する（warp）ことができる」（LC ②：234）。そのうえで「理論的には」という語の後に、「私が『理論的』という語を加えたのは、民主的な体制が作動している限り、それは不可能だと考えるからである。民主的体制それ自体に対する真の保障というものは、革命の脅威以外存在しない」という注が付されたのである（同前の注1）。その意味では、「政府 対 議会」の可視化のリスクとは、革命のリスクを統治体制内で可視化することなのかかもしれない。

「自由な国であるかを確かめなければ、国王陛下の反政府派に対応する集団の地位を検証することである (The test of a free country is to examine the status of the body that corresponds to His Majesty's Opposition.)」とまで言うのだから (LC②:61)、議会内反政府派がこの可視化に一役買っていることは間違いない。しかし、ジェニングスにおける「議会によるコントロール」からこうした議会内反政府派と内閣 (政府) の関係のみを取り出すことは、ジェニングスの「議会によるコントロール」の片面しか捉えていないと思われる²⁷⁾。彼のいう「議会によるコントロール」のもう片面として重要なのは、議会内政府派と政府の関係である。むしろ、政府は多くの場合、内閣を媒介として議会内政府派の支持を調達することができているため、自らの政策につき議会の承認を得るとするのは、基本的には困難なことではない。しかしそうした支持が調達できているというのは、決して自明なことではない。日本憲法学のある碩学は、1970年代のイギリスでは議会内政府派の造反が積極的に評価されていた、という²⁸⁾。

これを議会内政府派の視点から見れば、「政府の支持派から離脱する自由ないし責任」²⁹⁾が存在しているということである。それは内閣から与えられているものではなく、「議会 対 政府」の構図が維持されていることの帰結であるとい

27) 前掲注1) で述べたジェニングス生誕100周年シンポジウムの論稿において、アダム・トムキンスはジェニングスとバジョットを比較し、両者とも政府と (庶民院を中心とする) 議会の関係を意識していたものの、バジョットがそれを非常に重要なものとして意識していたのに対し、ジェニングスはあくまで議会内の政府派と反政府派の対立に解消されてしまっている点で問題が残る、という (Tomkins 2004:780-2)。バジョットとの比較を試みることは自体は正当であると思われるが、ジェニングスは王権と議会の関係を捨象しているのではないか、「ジェニングスの政府派と反政府派テーゼは、そのほかの功績をすべて認めるとしても (for all its merits)、議会の諸機能のうち最も基本的なものを説明できない。すなわち、統治体制における政府の責任を確保することである (to hold the Government to constitutional account)」(同前:783) などという記述には賛同できない。確かにジェニングスは大臣責任制にはさほど力点を置いていないが、先述した通り、ジェニングスは「政府 対 議会」という構図を明らかに意識しているうえ、「政府」と「議会内政府派」の緊張関係の中にも、こうした緊張関係が現れているからである。

28) 樋口1999:146-7。もっとも、ジェニングスの所説との関連で述べられているわけではない。

29) この記述は「自由」と「責任」を互換的に用いる趣旨ではない。むしろ、議会政府派と政府の関係で生じる何がしかどのように呼ぶべきかについては、代表制論との関係においても慎重な検討が要求されると考えるからである。

える³⁰⁾。ジェニングスは、こうした「議会」によるコントロールを以て、イギリスにおける法の支配という理念は保たれている、と説いた。こうした所説は、わが国の憲法学において、二つの含意を持ちうると考えている。

第一に、いわゆる議院内閣制と称される問題群に対する含意である。これらの包括的な検討は他日を期さねばならないが、本稿で検討したジェニングスの所説は、わが国において「イギリス型」と称されてきた議院内閣制理解とは異なる相貌を示し得るポテンシャルを有しているように思われる。とりわけ、議会政府派と政府が内閣を媒介にして密接な関係にありながら、いざというときに前者が後者の支持を離脱する可能性がインプットされている可能性と、それを支える規範的構造についての研究は、議院内閣制論について今まで相当な議論の蓄積があるにもかかわらず、必ずしも十全になされてこなかったように思われる。

この点が、第二の含意とも密接に関係している。それは、法の支配論と呼ばれる問題群に対する含意である。これもまた非常に大きく、この誠に拙い論稿一つの及ぼし得る含意は非常に少ないことは言うまでもない。しかし、従来わが国の憲法解釈学において援用されてきた法の支配論の多くは、〈政治〉と〈法〉を分断し、〈法〉により〈政治〉をその外部から統制する企てであったといえる。しかし、しかしジェニングスの所説は、そのように〈法〉と〈政治〉を分断するそれとは異なる、いわば〈政治〉内発的な〈法〉の支配の構想の存在を、萌芽的ではあるが示しているように思われる³¹⁾。

もっとも、周知のとおりダイシーによる法の支配論を批判し³²⁾、立憲民主制と独裁制を区別するために法の支配という語を用いる必要はないと論じていた³³⁾ジェニングスから、こうした構想をストレートに援用してくることは、厳に慎まねばならない。しかし、イギリスにおいて議会は法の支配という理念の実現にいかんにか貢献するかという問いが、ジェニングスの中でも一とりわけ、自由それ自体が根本的に脅かされる戦時において一重要な問いとして存在していたこと

30) いわゆる Brexit に関する以下の指摘は、本稿の問題関心との関係においても非常に重要である。「EU 離脱協定案をめぐる議会審議の過程では、審議の主導権をめぐる政府対議会という対立構図が顕在化した。議会審議をめぐる手続きで政府側が敗北し、議会の権限強化という形で改正がなされたのは、残留支持派の政党横断的な協働に因るところが大きい。」(阪野 2019: 24)

- 31) このような構想を奇異に感じる向きもあるかもしれないが、筆者にはそう思われたい。前掲注30)で述べたように、イギリスのEU離脱協定をめぐる議会審議ではジョンソン首相の提出した離脱協定案に保守党からも造反が生じる状況であり、まさに「議会 対 政府」の構図が現前していた。またイギリス公法学においても、1998年人権法 (Human Rights Act 1998) の制定等によりかつての勢いを失っていた政治的国家構造論 (political constitutionalism) が若手の研究者により再評価されつつあり (この点については愛敬2019参照)、かつ、議会議主権と (司法院が担うものと解されるころの) 法の支配を二者択一的に捉えるのではなく、「混合的国家構造 (“mixed constitution”)」の観点から両者の関係を検討すべしという見解が、以前より強く唱えられるようになってきている (Taylor 2018: 518)。このような状況において筆者は、本文で述べたような法の支配の構想を示しているジェニングスの所説に、恐ろしいほどのアクチュアリティを感じている。
- 32) ジェニングスによるダイシー法の支配論批判についての邦語文献は、高柳1947: 第3講、伊藤1954: 67-69、榎原1979参照。ジェニングスのテキストを通じた検討は他日を期したいと思うが、少なくとも、本文にて述べたようなダイシーの理論枠組みそれ自体に対する挑戦を踏まえない読解は、皮相なものに終わる可能性が高いと思われる。
- 33) ただし、ジェニングスの所説の解釈という観点から、一つ付言しておきたいことがある。確かに、ジェニングスはLC②において、「これが単に民主的統治あるいは統治体制内の統治 (democratic or constitutional government) を独裁制から区別するためのフレーズに過ぎないのであれば、そう言うのが賢明である (it is wise to say so.)」と述べたのであって (LC②: 59)、法の支配という語の使用に謙抑的たるべしと論じていることは疑いの余地がない。

しかしジェニングスの主張は、それだけにはとどまらない。すなわち、それ以上に彼が述べたかったのは、「従来法の支配と呼ばれてきたものの一つは、議会を通じた民主的コントロールによって達成されてきた」ということなのである。先ほど引用した箇所の後の記述は、そうした解釈を裏付ける。長くなるが、引用してみよう。「というのも、民主政治とは執政府 (executive government) のいかなる形態に依拠するものではなく、立法府の権限の制約にも、また刑罰法 (its penal law) の性質に含意された何かにも依拠せず、以下のような事実 に依拠するからである。その事実とは、政治権力が究極的には、政府に対する批判が許容されているだけでなく積極的な功績 (a positive merit) であり、また、競合する政策ないし利益に基づく諸政党というのが容認されているだけでなく奨励されているような国において実施される自由選挙に依拠するというものである。このような場所では必然的に、人民の積極的で能動的な同意と協働 (the active and willing consent and cooperation of the people) を確保するような方法で統治が遂行されるに違いない。というのも、世論の説得に失敗した政府は次回の選挙で打倒されるからである…自由な統治体制は自由の気風 (an atmosphere of freedom) をうみだす。これは分析するより感じる方が容易いが、例えば証拠収集や、スパイ活動や、移動や言論の自由に対する不要な制約、そして何よりも、思想の自由を制限するいかなる試みも排除するのである。これらは形を持たないが、それでもなお、独裁国家から自由な国に越境してきた注意深い者の心に印象を与える。これらは法の支配といった名によって仰々しくされた (dignified) 形式的概念には容易には押し込めえないのであって、いかなる場合にもそれらは、民主的な体制の存在に本質的に依拠しているのである。」(同前: 59-61)

そうであるからこそ、独裁制国家と異なるリベラル・デモクラティックなイギリスの統治体制を擁護する必要があったという特殊な文脈を踏まえても、総力戦論文において「法

は間違いはない。その問いをさしあたり「議会による法の支配」と呼んでみるならば、そこでの中心的課題は「政府と議会の断絶のリスクを可視化させることにより、恣意的な政策の推進を抑止し得るか」ということになるであろうし、その中には、大きく「議会内反政府派の『批判の自由ないし責任』をいかに確保するか」という問いと、「議会内政府派の『支持派から離脱する自由ないし責任』をいかに確保するか」という問いが含まれている、ということになる。

むろん、こうした諸問題を示すのに、「法の支配」という理念を援用することが適切か、という疑問は残るところである。そうした疑問が提示されるのは、先ほど述べたような問題群と「法」がいかなる関係にあるのか、検討するに至っていないからであると考えられる。しかし少なくとも現時点で筆者は、先述の問題群をあえて「議会による法の支配」と呼んでみたいと考えている。そうすることにより、議院内閣制に内包されている自由ないし責任の構造を確保する〈法〉の支配という、政治内発的な法の支配という新たな構想を提示し得る可能性がある、と考えられるからである。こうした可能性を、その問題設定の当否も含め検討することを、今後の課題としたい。

参考文献

William Ivor Jennings ([] 内は略語)

1931a: *Principles of Local Government Law* (1st ed.), University of London Press.

1931b: "The Right of Assembly in England", *New York University Law Quarterly Review*, vol. 9, pp. 217-21.

1931c: "Cabinet Government at the Accession of Queen Victoria Part I", *Economica*, No. 34, pp. 404-25. [AQV (1)]

1932a: "Pacifism and Citizenship", *United States Law Review*, vol. 66, pp. 480-486.

1932b: "The Report on Ministers' Powers", *Public Administration*, vol. 10, pp. 333-51.

1932c: "Cabinet Government at the Accession of Queen Victoria Part II", *Eco-*

の支配」という語を用いたことが理論的に致命的な問題にはならない、と考えられるのである。なお、前掲注6)において記した、連邦憲法草案におけるジェニングスの発想も、こうした理解に符合するものと言えよう。

nomica, No. 35, pp. 63-78. [AQV (2)]

1933 : *The Law and the Constitution* (1st ed.), University of London Press. [LC ①]

1934 : *Parliamentary Reform*, Victor Gollancz Ltd (For the New Fabian Research Bureau).

1936 : *Cabinet Government* (1st ed.), Cambridge University Press. [CG ①]

1938 : *The Law and the Constitution* (2nd ed.), University of London Press. [LC ②]

1939 : *Parliament* (1st ed.), Cambridge University Press. [P ①]

1940 : *A Federation for Western Europe*, the University Press.

1941a : "The Rule of Law in Total War", *Yale Law Journal*, vol. 50, pp. 365-386.

1941b : *The British Constitution* (1st ed.), Cambridge University Press. [BC ①]

2005 : *The Road to Peradeniya* (edited and introduced by H. A. I. Goonetilleke), Lake House Investments Limited.

愛敬浩二 2019 : 「EU 離脱問題後のイギリス憲法学における政治的憲法論」山元一ほか編『憲法の普遍性と歴史性 (辻村みよ子先生古稀記念)』日本評論社、811-832 頁。

伊藤正己 1954 : 『法の支配』有斐閣。

植村勝慶 1989 : 「第二次大戦下イギリスの市民的自由 (2)」名古屋法政論集 128 号、195-239 頁。

内野廣大 2011 : 「憲法と習律 (一)」法学論叢 166 巻 3 号、108-132 頁。

榎原猛 1979 : 「ジェニングス」覚道豊治ほか編『現代における「法の支配」(磯崎辰五郎先生喜寿記念)』法律文化社、377-392 頁。

阪野智一 2019 : 「イギリス議院内閣制の変容」佐々木毅編『比較議院内閣制論』岩波書店、2-29 頁。

高柳賢三 1948 : 『英國公法の理論』有斐閣。

樋口陽一 1999 : 『憲法と国家——同時代を問う』岩波新書。

Bagehot, Walter., 1888 : *The English Constitution* (5th ed.), Kegan Paul Trench.

邦訳 2011 : 『イギリス憲政論』(小松春雄訳)中公クラシックス。

Bradley, A. W., 2004 : "Sir William Ivor Jennings : A Centennial Paper", *Modern Law Review*, vol. 67, issue. 5, pp. 716-733.

邦訳 : 「サー・ウィリアム・アイヴォア・ジェニングス : 生誕百年記念論文」(加藤紘捷訳)早稲田法学 83 巻 3 号、265-290 頁。

Dicey, Albert Venn., 1915 : *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*

(8th ed.), Macmillan (Reprinted by Liberty Fund in 1982).

Ewing, K. D., 2004 : “The Law and the Constitution: Manifesto of the Progressive Party”, *Modern Law Review*, vol. 67, issue. 5, pp. 734-752.

Foster, Christopher., 2004 : “Cabinet Government in the Twentieth Century”, *Modern Law Review*, vol. 67, issue. 5, pp. 753-771.

Holmes, O. W., & Laski, Harold., 1954 : *Holmes-Laski Letters : The Correspondence Of Mr. Justice Holmes And Harold J Laski 1916-1935 II* (edited by Mark De Wolfe Howe), Harvard University Press.

抄訳 1981 : 『ホームズーラスキ往復書簡集』(鶴飼信成訳) 岩波現代選書

Loughlin, Martin.,

1992 (Reprinted in 2003) : *Public Law and Political Theory*, Oxford University Press.

2005 : “The Functionalist Style in Public Law”, *University of Toronto Law Journal*, vol. 55, pp. 361-403.

邦訳「機能主義様式公法学 (1)～(2・完)」(小川祐之訳) 比較法学 45 卷 2 号 155-175 頁、3 号 129-169 頁。

Taylor, Robert Brett., 2018 : “The Contested Constitution: An Analysis of the Competing Models of British Constitutionalism”, *Public Law*, pp. 500-522.

Tomkins, Adam., 2004 : “‘Taking into Fictions’: Jennings on Parliament”, *Modern Law Review*, vol. 67, issue. 5, pp. 772-786.

[付記]

本論文の執筆にあたりご指導・ご助力を頂戴した全ての方の名を挙げて感謝申し上げるべきであるが、紙幅の都合上、校正の労を執っていただいた極山大樹氏(一橋大学大学院法学研究科修士課程)への感謝を記すにとどめたい。もっとも、なお有り余る多くの誤りは筆者の責に帰せられるべきであることは言うまでもない。また本論文は、JSPS 科研費 20J21386 の助成を受けたものである。