

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	英国憲法における国王と行政権
他言語論題 Title in other language	Monarch and Executive Power in the UK Constitution
著者 / 所属 Author(s)	田中 嘉彦 (Tanaka, Yoshihiko) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 憲法課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	794
刊行日 Issue Date	2017-03-20
ページ Pages	87-116
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	立憲君主制と議院内閣制を採用し、我が国の統治機構の参照モデルとなってきた英国憲法における憲法原理、国王、王位継承制度、行政権について、憲法学説を踏まえて検討を行う。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

英国憲法における国王と行政権

国立国会図書館 調査及び立法考査局
憲法課長 田中 嘉彦

目 次

はじめに

I 英国の憲法原理

- 1 英国憲法の法源
- 2 英国憲法の特徴

II 英国憲法における国王

- 1 国王の権力と権威
- 2 議会と国王
- 3 国王の諮問機関としての枢密院

III 英国における王位継承

- 1 従前の王位継承制度
- 2 王位継承制度の改正

IV 英国憲法における行政権

- 1 国王大権と行政権
- 2 議会解散権
- 3 行政組織編成権

おわりに

要 旨

- ① 立憲君主制と議院内閣制を採用し、我が国の統治機構の参照モデルとなってきた英国憲法における憲法原理、国王、王位継承制度、行政権について憲法学説を踏まえて検討を行う。
- ② 英国憲法の法源としては、議会制定法、判例法、憲法習律等がある。英国において立憲主義とは、憲法によって政府に制限を課することを是とするものであると説かれ、英国憲法の特徴としては、不文憲法、軟性憲法ということが挙げられる。
- ③ 英国の統治機構は、クーリア・レーギス（王会）が分化したものである。英国の憲法は、尊厳的部分と実効的部分が峻別され、議院内閣制は行政権と立法権の融合という点に特徴がある。「議会主権」の憲法原理の中で、「議会における国王」という観念も維持されているが、国王の役割は儀礼的側面が中心となっている。国王の諮問機関としては枢密院があり、枢密顧問官、枢密院常任委員会も存在している。このうち実働するものは必ずしも多くないが、重要事項を調査する独立の枢密顧問官委員会が設置されることもある。
- ④ 王位継承制度は、従前は、男子優先長幼制を採用し、王位継承者には婚姻の相手方に関する宗教上の制限が課せられてきた。自発的退位は、婚姻を契機とする一例のみの先例がある。王室制度は、キャメロン連立政権の下で改革がなされ、君主補助金制度に係る改革に続き、男子優先制と婚姻に係る宗教上の制限が撤廃された。
- ⑤ 国王大権は、立法府、司法制度、外交・条約、戦争・軍隊、公職任命・栄典、免責・特権、非常大権等の分野に今日も存在する。首相の任命には、特別な場合に国王の実質的裁量権行使の可能性が残されている。かつて英国に行政法は不在とされていたが、現在の学説、司法実務、実定法において、行政法の存在が前提とされている。国王大権と議会主権との間で時に生じる緊張関係については、最近では英国の欧州連合離脱をめぐる焦点となっている。議会解散権については、国王大権とともに首相の裁量的解散権は廃止されている。他方、国王大権に由来する行政組織編成権については、今なお首相の自由裁量の余地が大きい。
- ⑥ 英国憲法における国王と行政権は、歴史上、漸進的に形成されてきたものであり、不文憲法と軟性憲法を背景としたものとして、近世以来の連続性を保ちつつ進化の途上にあり、今後とも注視する意義は少なくない。

はじめに

英国の統治機構は、諸外国の範となり、なお進化を続けている。その特徴として立憲君主制と議院内閣制というものがあり、この両制度により、国家元首たる国王と行政首長たる首相が分立し、内閣が議会の信任により存立する統治形態は、国家元首と行政首長が同一の大統領であり、厳格な三権分立を旨とする大統領制としばしば対比される。英国における立憲君主制と議院内閣制という統治機構の基幹的制度は、我が国の統治機構との比較においても重要な参照モデルとなっている。立憲君主制については、国王と議会や内閣との関係において、議院内閣制については、議会と内閣の関係において、それぞれ権力分立という観点からも焦点となる。

英国における立憲君主制の中心にあるのは、国王⁽¹⁾である。国王の実質的権限は、議院内閣制の発達とともに減じられていくが、英国では今日でもなお国王大権 (Royal Prerogative) が憲法上存在している。また、英国国王は、英連邦諸国のうち英国のほか 15 か国の国家元首でもあり、イングランド教会の最高統治者でもあり、その権威にはなお大きなものがある。

他方、議院内閣制の下で、実質的に要となり、中心的アクターとなるのが与党党首の下院議員にして行政首長たる首相であり、内閣 (Cabinet) を執政府 (Executive) の最高意思決定機関として、政策遂行に当たる政府 (Government) 全体で行政権を行使する。19 世紀までの段階では、国家統治の中心は立法府たる議会にあったため、行政府の機能は最小限にとどまるべきとされ、夜警国家ないし消極国家の国家観が支配的であった。しかし、資本主義経済により生じ得る諸課題の解決のため、現代においては、行政府の機能と役割が拡大し発達することによって、国家機能の重点が行政権の活動に置かれる「行政国家化」という現象が生じ、行政国家ないし積極国家の国家観が支配的となるに至った。そして、行政府が、立法府たる議会や司法府たる裁判所に対して相対的に優位性を有するようになった。これは政治学的意義における行政国家であるが、行政府の役割と比重の増加は、議会主権の憲法原理を今なお有する英国においても例外ではない。

これらの事項を前提として、我が国を含む各国における統治機構の参照モデルとなり、憲法研究の出発点とも目される英国憲法⁽²⁾における国王と行政権の在り方について、憲法学説を踏まえて検討を加えることとする。

I 英国の憲法原理

英国には憲法がないというのは誤りであり、英国において憲法はしばしば議論の対象となり、憲法への違背 (unconstitutional) ということは大きな問題となる。ここでいう憲法 (Constitution)⁽³⁾

* 本稿の注に掲げるインターネット情報は、2017 年 1 月 31 日現在のものである。

(1) 英国において、「君主」を表す語に、Sovereign、Monarch、Crown といったものがある。男性が君主の場合には King、His Majesty、女性が君主の場合には Queen、Her Majesty という語が用いられるが、本稿では、それぞれ「国王」、「国王陛下」、「女王」、「女王陛下」としつつ、「国王」については「女王」を含む君主の総称としても用いるものとする。

(2) 1949 年 4 月に東京大学法学部助手となった芦部信喜に対して、既に大学院特別研究生 (前期) であった小嶋和司は、「憲法の研究は、イギリス憲政から着手するのが王道だよ」と語ったという。芦部もまた、英国憲政史を繙くことから憲法研究を開始している。(高見勝利『芦部憲法学を読む—統治機構論—』有斐閣, 2004, p.24.)

(3) なお、英国における Constitution という語については、「憲法」や「憲政」のほか、「政体」ないし「国家構造」という訳が当てられることがある。

とは何か。まず英国における憲法の構成について整理する。

1 英国憲法の法源

現在の英国には、1788年成立のアメリカ合衆国の連邦憲法や、1789年に勃発したフランス革命以降のフランス共和国の諸憲法に相当するような成文の憲法典はなく、他の英連邦諸国に散見される憲法法 (Constitution Act ないし Constitutional Act) を題名とする議会制定法であって、憲法の一部を構成するようなものもない⁽⁴⁾。近年、英国でも題名に「憲法」を含む法律として、2005年憲法改革法⁽⁵⁾、2010年憲法改革及び統治法⁽⁶⁾が制定されたが、これらも憲法典に相当するものではなく、憲法の一部を構成するにすぎない。

英国は、不文憲法の国とされ、成文の憲法典が存在しないと理解されているが、これは憲法の不在を意味するものではない。19世紀から20世紀にかけて活躍した英国憲法の権威である A. V. ダイシー (Albert Venn Dicey) の『憲法序説』によれば、英国は、不文憲法ないしは部分的に成文化されていない憲法を有するとされる⁽⁷⁾。英国憲法は、次のように、大きくは議会制定法、判例法、憲法習律 (憲法慣行) 等という様々な法源から構成されている。

(1) 議会制定法

英国の憲法を構成する議会制定法としては、次のものを挙げることができる⁽⁸⁾。

立法形式のものとして、古くは1297年のマグナ・カルタ、1627年の権利の請願、1688年の権利章典、1689年に当時のスコットランド議会で制定された権利の要求、1700年の王位継承法、1707年のイングランドとスコットランドとの連合諸法⁽⁹⁾などを挙げるができる。

20世紀以降の憲法的重要性を有する議会制定法としては、1911年議会法、1947年国王訴訟手続法、1949年議会法、1972年欧州共同体法、1981年英国国籍法⁽¹⁰⁾などがある。

さらに、1997年発足のトニー・ブレア (Tony Blair) 政権以降、数々の憲法的重要性を有する法律が議会によって制定されてきた。これには、1998年スコットランド法、1998年人権法、1999年貴族院法、2000年テロリズム法⁽¹¹⁾、2005年憲法改革法、2010年憲法改革及び統治法などが含まれる。

(2) 判例法

判例法も、憲法上重要な法源の一つである。これには、第一にコモンローが、第二に制定法の解釈がある⁽¹²⁾。

コモンローは、裁判官において法であると示されてきた規範及び慣習から構成される。国王

(4) Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law* (Clarendon Law Series), Oxford: Oxford University Press, 1998, p.26.

(5) Constitutional Reform Act 2005 (c. 4).

(6) Constitutional Reform and Governance Act 2010 (c. 25).

(7) A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed., London: Macmillan, 1915, p.31.

(8) A. W. Bradley et al., *Constitutional and Administrative Law*, 16th ed., Harlow: Pearson, 2015, pp.12-14.

(9) Magna Carta (1297) (25 Edw 1 cc 1 9 29 c. 9); Petition of Right [1627] (3 Cha 1 c. 1); Bill of Rights [1688] (1 Will and Mar Sess 2 c. 2); Claim of Right 1689 (c. 28); Act of Settlement (1700) (12 and 13 Will 3 c. 2); Acts of Union 1707.

(10) Parliament Act 1911 (1 and 2 Geo 5 c. 13); Crown Proceedings Act 1947 (10 and 11 Geo 6 c. 44); Parliament Act 1949 (12 13 and 14 Geo 6 c. 103); European Communities Act 1972 (c. 68); British Nationality Act 1981 (c. 61).

(11) Scotland Act 1998 (c. 46); Human Right Act 1998 (c. 42); House of Lords Act 1999 (c. 34); Terrorism Act 2000 (c. 11).

(12) Bradley et al., *op.cit.*(8), pp.15-17.

大権、公的機関及び公務員による不法行為に対する救済、個人を不法な拘禁から保護するためのイングランド法における人身保護令状などに関する事項を始めとして、権威ある法としての解釈が示される。

従前において最終審は貴族院 (House of Lords) 上訴委員会の 12 名の法曹貴族が担っていたが、2009 年 10 月、最高裁判所 (Supreme Court) が発足したことに伴い、これらの法曹貴族が最高裁判所の裁判官となった。最終審として、法曹貴族は必要に応じて例外的に先例で示された法を変更してきたが、これは最高裁判所設置以降の裁判官も変わることはない。三権にわたる裁判は、議会主権の下での法律の優越性を前提とすると、政府活動の司法審査が中心となる。

ただし、判例法の在り方は、欧州評議会 (Council of Europe)、欧州連合 (European Union: EU) により大きな影響を受けている。欧州評議会の関係では、欧州人権条約に基づく人権に関する訴訟にあっては、ストラスブールの欧州人権裁判所が、加盟国の決定が欧州人権条約に抵触するか否かを審査することができる。欧州連合の関係では、EU 法に関する訴訟については、英国の裁判所による裁判も、ルクセンブルクの欧州司法裁判所に提訴することができる⁽¹³⁾。

制定法の解釈については、一般的原則として、裁判所は、議会制定法の有効性に関し審査する権限を有しないが、従位立法である行政命令の審査をすることはできる。ただし、裁判所は、法律の意義に疑義がある場合、特に公法律の重要事項について、議会制定法の解釈を行う。

法律が立法者たる立法府から独立した司法府によって解釈されるべきということが、法の支配の本質的原則である。裁判所は、法律の解釈において行政府から独立して行動しなければならない一方で、その責務は、議会が意図したと認められることを決することであり、裁判所が自由に法律を解釈できるわけではない⁽¹⁴⁾。

(3) 憲法習律等

憲法習律 (Conventional Rules of the Constitution) の例としては、次のものがある⁽¹⁵⁾。①議会両院で可決された法案が法律となる前に、大臣の助言による国王裁可 (Royal Assent) を経なければならない。②議員でない者で大臣に登用されるものは、議会の一院の議員とならなければならない。そのため、庶民院 (House of Commons) の総選挙が行われなるときは、補欠選挙で当選するか、貴族院議員となるために一代貴族に叙せられる必要がある。③庶民院総選挙の結果、庶民院議員の過半数が所属する政党があれば与党となり、その党首が首相に任命される慣行がある。この場合において、現職首相が敗北した場合には、次期議会を待つことなく直ちに辞任する。ただし、庶民院議員の過半数が所属する政党がない場合には、現職首相は自らに支持が得られるか判明するまで職に留まることができる。④イングランド及びウェールズの高等法院 (High Court of Justice) の裁判官は、議会両院の提案に基づく国王の任免権に従い、善良な行動をとっている間はその職を保持することができる。⑤スコットランド議会は、1998 年スコットランド法により、権限を委譲された事項について立法権限を有する。他方、英国議会は、スコットランドに関する全ての事項について立法権限を有するが、英国政府とスコットランド政府の合意に基づくスウェル慣行 (Sewel Convention) により、スコットランド議会の権限を委譲した事項につ

(13) それゆえ、英国憲法の法源として、議会制定法、判例法、憲法習律のほか、EU 法を挙げる見解もある (加藤紘捷『概説 イギリス憲法—由来・展開そして EU 法との相克— 第 2 版』勁草書房, 2015, p.169.)。

(14) Bradley et al., *op.cit.*(8), p.17.

(15) *ibid.*, pp.19-21.

いて、その同意なく立法を行うことはない。⑥法務総裁 (Attorney General) 及び法務次長 (Solicitor General) を含む国王の法務官 (Law Officer of the Crown) による政府に対する法律上の意見は、秘密として取り扱われ、訴訟手続の証拠とすることもできない。

そのほか、議会における法と慣習法 (law and custom) も憲法上重要な法源の一つである⁽¹⁶⁾。その例として、上下各議院の議員行為規範 (Code of Conduct) の規定や、議事手続を規律する公式の議事規則 (Standing Orders) の規定のほか、非公式の政党間、幹部議員と一般議員との間での慣行や了解事項の中には憲法の一部を構成するものも存在する。両院関係を規律する習律のうち、著名な憲法習律としては、ソールズベリー慣行 (Salisbury Convention) がある。これは、「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について、第二読会及び第三読会において同法案を否決しない」という慣行のことで、貴族院で政権政党が多数を占めない状況の下で、主な政府提出法案の貴族院における通過を保証するものである⁽¹⁷⁾。

さらに、憲法関係書籍のうち、権威を有するものも憲法上の法源となる⁽¹⁸⁾。イングランド法においては、訴訟が提起された場合において、裁判所によるコモンロー上の判断又は制定法の解釈がないときは、法学者の憲法学説が憲法上の疑義を決するために重要となる。この点については、ダイシーの『憲法序説』が、1885年の初版以来、大きな影響を及ぼしている。さらに、ここ数十年、英国における憲法及び行政法の発展は、S. A. ド・スミス (Stanley Alexander de Smith) とウィリアム・ウェイド (William Wade) の著作に負うところが大きい。他方、スコットランド法においては、ステア卿 (James Dalrymple, 1st Viscount of Stair)、ジョン・アースキン (John Erskine of Carnock)、デービッド・ヒューム (David Hume) などの、17世紀中葉から19世紀にかけて活躍した法学者による著述が重要である。スコットランドでは、イングランドとは異なり、これらの法学者によって、ローマ法由来の体系的方式によるスコットランドの民事法及び刑事法が確立されている。

2 英国憲法の特徴

(1) 英国における立憲主義

「立憲主義」とは、国家の権限、法、デモクラシー及びリベラリズム的価値の維持との関係で議論されることが多いが、多義的に用いられる文言である。一般に、西欧流のリベラリズムは、権力の濫用に対して私人を保護する民主的議会、裁判制度及び法の護持とともに、成文憲法の存在を前提とする。その中で、立憲主義は、国家の権威及び正統性の淵源となり、特に、個人や少数者の権利保護に資する成文憲法の存在と結び付けて語られる⁽¹⁹⁾。

英国においては、強力な国家権力に対する自由の保障の観点から、制限規範を制定するため、新たな権利章典を盛り込んだ「憲法典」の制定がしばしば求められてきた。1991年には、公共政策研究所 (Institute for Public Policy Research) が、英国のための憲法条項⁽²⁰⁾を公表した。1997年

(16) *ibid.*, p.18.

(17) “Glossary, Salisbury Doctrine.” UK Parliament website <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/salisbury-doctrine/>> ただし、連立政権下では、その有効性について疑義が呈される。ソールズベリー慣行については、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、pp.40-41、88-92、109-112、175を参照。

(18) Bradley et al., *op.cit.*(8), pp.28-29.

(19) *ibid.*, p.8.

(20) Institute for Public Policy Research, *The Constitution of the United Kingdom* (Constitution Paper No.4), 1991.

庶民院総選挙以降、憲法改革が歴代政権によって実施されてきたが、いずれの改革も憲法典の制定には至っていない⁽²¹⁾。

エリック・バーレント (Eric Barendt) は、「立憲主義とは、憲法によって政府に制限を課することを是とするものである」と説く。そして、立憲主義は、単なる「権力の分配図」(power-map) 以上のものとしての憲法の採択を強く求め、その役割は、政治的権力を専制的ないしは専断的に行使されないような形で組織化することであるとする⁽²²⁾。立憲主義と成文憲法の関係について付言すると、愛敬浩二によれば、英国憲法の特殊性として、英国憲法は、立憲的意味の憲法としての実質は備えているが、形式的意味の憲法には該当せず、軟性憲法としての性格を持つ「不成典憲法」であると説明できると指摘されている⁽²³⁾。

(2) 不文憲法

ダイシーによれば、英国は、「不文憲法又は部分的に不文の憲法」(the unwritten or partly unwritten constitution)⁽²⁴⁾を有し、憲法と通常法との間に区別がないことは、英国に成文化され若しくは制定された憲法的制定法又は憲章が存在しないことと密接な関連があるとする⁽²⁵⁾。

このダイシーの言説に対して、バーレントは、単一の権威ある憲法典を持たないという意味では首肯できるが、成文の憲法的法律 (constitutional law) が存在しないという意味で用いられているのであれば不正確であると指摘する。そして、明らかに憲法の大部分は成文化されており、重要な議会制定法、裁判所の判決のいずれもが成文によるものであり、唯一成文化されていないのが習律であると結論付ける⁽²⁶⁾。すなわち、英国の不文憲法というのは、部分的に成文化されておらず、法典化されていない、ということが本質なのである。

(3) 軟性憲法

ジェームズ・ブライス (James Bryce) が創始した軟性憲法 (flexible constitution) と硬性憲法 (rigid constitution) の区別⁽²⁷⁾は、憲法の制定改廃の手續上の特徴を端的に示す分類である。

これについて、ダイシーは、英国憲法の軟性と比較して、フランスの諸憲法は硬性であると特徴付ける。ダイシーによれば、軟性憲法とは、憲法の下で、あらゆる法が、法的に同一の機関によって、同じ程度に容易な方法で変更できるものをいい、英国憲法の「軟性」とは、議会における国王と両院が、いかなる法であっても、改廃する権利を持つことであるとする。他方、硬性憲法とは、憲法の下で、一般に憲法ないし基本法として知られる法が、通常の方法と同じ方法では変更できないものをいい、「硬性」とは、議会が通常の方法で憲法ないし基本法と呼ばれる法を改廃する権利がないことにあるとする⁽²⁸⁾。

このように、憲法の軟性と硬性は、憲法的法律が、原則として、通常の方法と同じ容易さで、

(21) Bradley et al., *op.cit.*(8), pp.4, 8-9.

(22) Barendt, *op.cit.*(4), p.14.

(23) 愛敬浩二「立憲主義と憲法」倉持孝司・小松浩編著『憲法のいま—日本・イギリス—』敬文堂, 2015, p.9.

(24) Dicey, *op.cit.*(7), p.31.

(25) *ibid.*, p.85.

(26) Barendt, *op.cit.*(4), pp.32-33.

(27) 高見勝利「硬性憲法と憲法改正の本質」『レファレンス』650号, 2005.3, pp.9-12. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999904_po_065001.pdf?contentNo=1> を参照。

(28) Dicey, *op.cit.*(7), pp.122-123.

かつ、同じ方法で、制定改廃を行い得るか否かということが一つの区分となる。このため、英国憲法は軟性と評価され、また、英国憲法が部分的に成文化されていないことの帰結としても軟性となる。この英国憲法の「軟性」という性質は、後述する議会主権という憲法原理にも密接な関連を持っている。

II 英国憲法における国王

英国は立憲君主制の代表国であり、英国国王の言動は世界的にも大きな注目を集める。次に、英国憲法における国王について、その権力と権威、議会における位置付け、諮問機関としての枢密院について概説する。

1 国王の権力と権威

(1) 権力の分化の過程

英国における統治機構は、クーリア・レーギス (Curia Regis) (王会) が分化したものである。これは、国王の宮廷を意味し、中世において統治の中心となり、常に国王の側において、立法・行政・司法の区別なしに、国王の統治全般に関与した機関である⁽²⁹⁾。また、封建法上、家臣は主君の宮廷に出仕し、主君に助言する義務を負ったが、クーリア・レーギスとは、この義務を基礎に国王がその直臣を召集した会議体を指す。原理的には、全直臣が参集する大評議会 (Great Council) と国王の身边において奉職する少数の側近や宮廷役人から成る小評議会 (Small Council) とに分化し、大評議会から議会在、小評議会から国王評議会 (King's Council)、枢密院 (Privy Council) が出現し、各裁判所や各官庁もクーリア・レーギス、特に小評議会から分化したと考えられている⁽³⁰⁾。

アングロ・サクソン時代の前史を別とすると、英国の君主制は、1066年のノルマン・コンクエストによるウィリアム I 世 (William I) の即位以来、オリバー・クロムウェル (Oliver Cromwell) が敷いた共和制の時代を除き、脈々と継受されてきた。先進諸国の政治体制の発展史は各国ごとに多様であり、一般化は難しいが、絶対君主制、制限君主制、立憲君主制、共和制という流れが標準的な発展形態と言える⁽³¹⁾。絶対君主制の下では、統治の大権は全て君主に帰属していたが、そこからまず司法権が徐々に自立化し、次いで君主が欽定憲法を制定し議会を開設するようになると、更に立法権が独立した。そこで、行政権が統治の大権から司法権と立法権を控除した残余のものとなり、三権分立制が確立されたと説明される⁽³²⁾。

英国における絶対王政の時期は、一般的に、薔薇戦争の終結する 1485 年から 100 年以上続いたとされる。さらに、王権神授説を唱えるスチュアート家のスコットランド王ジェームズ VI 世 (James VI) が、ジェームズ I 世 (James I) として 1603 年に英国王に即位するに及んで、スチュアート諸王は専制政治を強化しようとした。しかし、1642-1649 年の清教徒革命と 1688-1689 年の名誉革命の二つの市民革命を経て、英国は立憲君主制に移行した。⁽³³⁾

(29) 田中英夫『英米法総論 上』(英米法叢書 1) 東京大学出版会, 1980, pp.53-54.

(30) 田中英夫ほか編『英米法辞典』東京大学出版会, 1991, p.223.

(31) 西尾勝「議院内閣制における政治と行政—英国の実情をまじえながら—」『人事院月報』606号, 2000.4, p.17.

(32) 同上, p.19.

(33) 加藤 前掲注(13), p.187.

(2) 立憲君主制の発展

立憲君主制の態様には一定の幅があり、君主の権限が極端に低減した場合を名目君主制というのであれば、英国の立憲君主制は、19世紀中葉には民主主義と合体し、君主は一定の実質的役割を有しつつ、今日では限りなく儀礼的な名目君主制に至っているということもできる⁽³⁴⁾。

さらに、近代的な民主制においては、立憲君主制と共和制を対置することができる。立憲君主制下の国家元首は君主であり、共和制下の国家元首は大統領である。立憲君主制の行政首長は首相であるが、共和制下では、大統領と首相の行政権の分配の程度に応じて、行政首長が大統領の場合も首相の場合もある。名誉革命後の英国の君主は「君臨すれども統治せず」という地位にあり、このような発展を経た現代英国における立憲君主制下での首相の地位と、共和制下で首相が行政首長である場合の首相の地位に実質的な径庭はない。

ウォルター・バジヨット (Walter Bagehot) は、1867年の『英国憲政論』において、英国の憲法を、人民の尊敬を集める「尊厳的部分」と、実際上の作用と規律を行う「実効的部分」に峻別した⁽³⁵⁾。そして、君主は尊厳を持った地位に座っており、その効用は測り知れないものがあるとの認識に立つ⁽³⁶⁾。また、ド・スミスは、君主は、国民のアイデンティティの象徴であり、国民の忠誠心の中心であるとする⁽³⁷⁾。このように捉え、君主制の効用に着目するならば、権威と尊厳という面において、英国君主の役割は、完全に名目的なものでもない。

(3) 議院内閣制の発展

「議院内閣制」とは、議会政 (parliamentary government) とも称され、18世紀から19世紀にかけて、英国憲政史において、自然発生的に成立した政治形態である⁽³⁸⁾。

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。内閣は、17世紀に国王を補佐する枢密院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⁽³⁹⁾。しかし、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 (George I) 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

⁽³⁴⁾ 同上

⁽³⁵⁾ Bradley et al., *op.cit.*(8), p.7; Walter Bagehot, *The English Constitution* (The World's Classics), London: Oxford University Press, 1928, pp.3-4.

⁽³⁶⁾ Bagehot, *ibid.*, p.30.

⁽³⁷⁾ S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law* (Foundation of Law), Harmondsworth: Penguin, 1971, p.99.

⁽³⁸⁾ 芦部信喜, 高橋和之補訂『憲法 第6版』岩波書店, 2015, p.330. なお、日本において、Parliamentary Governmentには基本的に「議院内閣制」の訳語が当てられてきたが、阪本昌成は、その訳出と理解に当たっては、① Governmentとは、組織体を指す場合には「内閣」、作用をいう場合には「統治」というのが適切であること、② Governmentが「内閣」を指す場合には、Parliamentary Governmentを「議会から発する内閣」という程度の意味でまずは受け止め、その後に議会と内閣の優越関係を分析すべきであること、③議会と内閣の関係を表す場合のParliamentary Governmentにも、議会優位、両者対等、内閣優位の統治があること、④ Governmentが作用を指し、Parliamentary Governmentとは議会優位の統治をいうとの一般的理解に従うとしても、統治のイニシアティブは議会にあるという実態を指していることが多く、制度・機構として確立されたものを指しているわけではないこと、⑤ Governmentが組織体としての「内閣」を指しているときは、「議会と連携する内閣」という意味合いで用いられることが多いこと、を指摘する (阪本昌成『権力分立—立憲国の条件—』有信堂高文社, 2016, pp.199-201.)。

⁽³⁹⁾ 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, p.209.)。

ル (Robert Walpole) に始まり、これは、1783 年の小ピット (William Pitt the Younger) 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⁽⁴⁰⁾、当時の国王ジョージ II 世 (George II) の信任があったにもかかわらず、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 (下院である庶民院) 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ったが、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。

この議院内閣制という類型に関して、英国における憲法論での位置付けについては、バジョットは、『英国憲政論』において次のような議論を展開した⁽⁴¹⁾。

バジョットによれば、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、バジョットは、統治機構の尊厳を持った部分は機構に力を与える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、機構の装飾的部分も必要性を持っている、と述べている。

その上で、バジョットは、「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」⁽⁴²⁾と表現し、英国の立法府と行政府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⁽⁴³⁾。

現在の英国の議院内閣制の基本的特徴を具体的に挙げると、次のとおりである⁽⁴⁴⁾。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。政府は、庶民院に対してのみ責任を負う。首相を始

(40) “Sir Robert Walpole.” National Archives website <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130109092234/http://number10.gov.uk/history-and-tour/sir-robert-walpole/>>

(41) Bagehot, *op.cit.*(35), pp.2, 4.

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

(43) *ibid.*

(44) 古賀豪ほか『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, p.13. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166394_po_200901b.pdf?contentNo=1>

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。

2 議会と国王

(1) 「議会主権」と「議会における国王」

ダイシーは、「議会主権（国会主権）」(Parliamentary Sovereignty) の憲法原理を、英国の政治制度の最も主要な特色であるとする。これに関して、ド・ロルム (Jean Louis de Lolme) による「議会は、女を男にし、男を女にする以外のことは何でもできるということは、英国の法律家にとって基本的な原則である」⁽⁴⁵⁾ という言説は、議会主権の比喩的表現としてしばしば取り上げられる。

議会とは、国王ないし女王、貴族院及び庶民院を意味し、この三つの機関が共同して活動するとき、「議会における国王」(King in Parliament) ないし「議会における女王」(Queen in Parliament) と表現される。この表現は、歴史的なものであって、元々は国王のための評議会であるクーリア・レーギスから、裁判所、議会の両院、最後に内閣という国家組織が分離してきたという経緯を現している⁽⁴⁶⁾。かかる議会が、いかなる法をも作り、又は廃止する権利を持つ一方、いかなる者も機関も、議会の立法を覆し、排除する権利を持つとは認められない。ダイシーは、これ以上のことを意味しないし、これ以下のことを意味するものではないとして、この点を議会主権の核心であるとする⁽⁴⁷⁾。

主権者たる議会は、憲法的意義を有する法律を制定することができるが、通常の立法手続によることから、庶民院の過半数の多数によって制定改廃が可能であるため、憲法は軟性の性質を帯びる。他方、政治的権力の専制的行使を抑止するための立憲主義からすると、議会が自ら望むいかなる法をも制定する権限を有するという英国憲法の原則と、司法審査などの権力分立とは両立が困難ともなる⁽⁴⁸⁾。

従来、支配の権限は国王にあったが、それを議会が呑み込むことにより、支配の正統性の源泉が「議会における国王」に移動し、歴史の進展とともに、国王が法律の裁可を拒否することはなくなり、更には貴族院が立法機能においては庶民院に比べて劣位に置かれ、現在においては国民から直接選ばれる庶民院が国政の中心とされるに至っている。しかし、今なお形式的には、国王は、主権者たる議会の一部を構成し、立法手続の一部として国王裁可を行うことに変わるところはない⁽⁴⁹⁾。

(45) Jean Louis de Lolme, *The Constitution of England; or, An Account of the English Government*, Oxford: J. Hatchard and Son, 1834, p.117.

(46) 戒能厚編『現代イギリス法事典』（新法学ライブラリ 別巻1）新世社，2003，p.8.

(47) Dicey, *op.cit.*(7), pp.37-38.

(48) Barendt, *op.cit.*(4), pp.14, 17.

(49) 植村勝慶「日本の天皇制とイギリスの王制」倉持・小松編著 前掲注(23), pp.212-213.

(2) 共和制との近接性

榎原猛は、国家形態の分類について、正統的意味においては、国権の源泉が一人である国家を君主国といい、国権の源泉が二人以上である国家を共和国というとする⁽⁵⁰⁾。そして、この分類を前提として、英国における法的主権の所在が、君主ではなく、議会にあるというのであれば、英国はもはや正統的意味においては、君主国ではなく共和国であろうと指摘する⁽⁵¹⁾。これは、「国王・貴族院・庶民院の三者の共同意思が法的な主権を持つ」という議会主権の表現を用いたとしても、主権者の数によって国家形態を分類する立場からすれば、英国は共和国と言わざるを得ないという認識によるものである。

また、西尾勝は、共和制を近代民主制と捉え、英国の議院内閣制は英国特有の歴史的な諸事情に支えられた特異な存在であり、実質的には共和制下での議院内閣制に等しい形態になっていると指摘する⁽⁵²⁾。英国の首相は議会で指名されるのではなく、君主によって任命されているが、憲法習律により、庶民院総選挙の結果を受けて、基本的に過半数の議席を得た政党の党首が首相となるものであり、実質的には共和制下の議院内閣制と変わるところはない。しかも、後述するように、英国国王の立法上の拒否権はもはや行使することがないところからすると、議会における国王の役割は、主として儀礼的側面において機能している。これを突き詰めると、完全なる共和制への移行論が生じ得る。1991年には、労働党庶民院議員のトニー・ベン (Tony Benn) が、庶民院 (House of Commons) と人民院 (House of the People) から成る二院制議会と両院が選出する国家元首たる大統領 (President) を設置する英国共和制法案⁽⁵³⁾を提案するということがあった。現在でもキャンペーン団体「リパブリック」(Republic) が存在するなど、英国において共和制移行論もないではない。

もっとも、英国は、公選の大統領を国家元首とする共和制とは異なり、世襲原理を前提とする国家元首たる国王が存続しているという点で、紛れもなく君主国である。英国では、現在でも大多数の国民が君主制を支持し、保守党、労働党、自由民主党、英国独立党のいずれの支持者も半数以上がこれを支持している⁽⁵⁴⁾。特に、1952年2月6日に即位して以来の在位期間が最長となった女王エリザベス二世 (Elizabeth II) への支持は、歴代君主の中でも高い⁽⁵⁵⁾。

(3) 議会における国王の役割

英国議会の開会式 (State Opening of Parliament) は、国王、貴族院、庶民院といった三つの議会構成要素が合体する最重要の議会儀礼である⁽⁵⁶⁾。

⁽⁵⁰⁾ 榎原猛『君主制の比較憲法学的研究』有信堂、1969、p.67.

⁽⁵¹⁾ 同上、p.275.

⁽⁵²⁾ 西尾 前掲注⁽³¹⁾ 西尾勝「議院内閣制と官僚制」『公法研究』57号、1995、pp.27-28も参照。

⁽⁵³⁾ Commonwealth of Britain Bill.

⁽⁵⁴⁾ YouGovの2015年の世論調査では、君主制を評価する意見が68%、君主制を存続すべきとする意見が62%であり、保守党支持者の88%、労働党支持者の57%、自由民主党支持者の77%、英国独立党支持者の67%が王制を支持した。 (“The Monarchy: popular across society and ‘here to stay’,” September 8, 2015. YouGov website <<https://yougov.co.uk/news/2015/09/08/monarchy-here-stay/>>)

⁽⁵⁵⁾ サンデー・タイムズの2015年の世論調査では、歴代君主のうち、回答者の最多である27%が英国史上最長在位のエリザベス二世を支持し、次いで13%がエリザベス一世 (Elizabeth I) を、12%がヴィクトリア (Victoria) をそれぞれ支持した (“The Queen is Britain’s most popular monarch, poll finds,” Reuters, September 6, 2015. <<http://uk.reuters.com/article/uk-britain-royals-queen-poll-idUKKCN0R60PX20150906>>)

⁽⁵⁶⁾ 坂本孝治郎「『政治と儀礼』研究ノート (V) —英国女王・王室の関与する主要なイベントと儀礼—」『学習院大学法学会雑誌』51巻2号、2016.3、p.280.

従前の英国議会では、解散総選挙後の開会式を除き、おおむね 11 月前後に開会式が執り行われてきた。しかし、デービッド・キャメロン (David Cameron) を首相とする連立政権下で、後述する 2011 年議会期固定法⁽⁵⁷⁾が制定され、原則として庶民院総選挙を 5 年ごとの 5 月の第一木曜日に実施する制度改革が行われた。これに伴い、2010 年 5 月 6 日の庶民院総選挙後の第一会期は 2012 年 5 月 1 日まで行われ、同年以降の一会期は春季からの一年とされ、毎年の新会期の開会式も 5 月に行われるようになっている。議会の新会期 (new session) を公式に開幕するのは、国家元首としての君主の責務である。開会式における国王演説 (King's Speech) ないし女王演説 (Queen's Speech) は、貴族院本会議場において、政府が起草して内閣の承認を経た文書を朗読するものである。この時、当該会期における政府提出予定の立法計画等に言及がなされる。この施政方針演説に相当する演説を受けて、両院で討論が数日にわたり行われ、国王演説は、貴族院では投票はなされず、庶民院で信任投票を受ける。

開会式当日には、1605 年の火薬陰謀事件を淵源とする議会地下室の探索点検のほか、国王の安全を保障するため政府与党の一員を人質としてバッキンガム宮殿に差し出す慣例、国王のメッセンジャーとしての黒杖官 (Gentleman Usher of the Black Rod) による庶民院への召喚要請伝達 (庶民院のドアは一旦閉められ、黒杖官が職杖で 3 回ノックすると開扉される慣例) など、王権と庶民院との歴史上の緊張関係を背景とした儀礼が今も執り行われている⁽⁵⁸⁾。

3 国王の諮問機関としての枢密院

(1) 枢密院と枢密顧問官

枢密院は、君主の諮問機関であり、その構成員は枢密顧問官 (Privy Counsellors) である。枢密院は、英国憲法における最古の構成要素の一つであり、その起源は遅くとも 13 世紀に遡る。枢密院は、国王大権その他議会制定法により君主に付与された職務など、国王の責務遂行に助言を行うものである⁽⁵⁹⁾。

枢密顧問官は、首相の推薦に基づき国王が任命し、被任命者の大部分は、大臣、議会両院の議員及び裁判官から成る。枢密院議長 (Lord President of the Council) は、國務大官 (Great Officers of State)⁽⁶⁰⁾の第四位に位置し、一般に閣僚であり、庶民院院内総務又は貴族院院内総務が就任することも多い⁽⁶¹⁾。

2010-2015 年のキャメロン連立政権下では、ニック・クレグ (Nick Clegg) 副首相が枢密院議長を務めたが、2015 年以降のキャメロン保守党政権下では、庶民院院内総務のクリス・グレイリング (Chris Grayling) が、2016 年発足のテリーザ・メイ (Theresa May) 保守党政権では、庶民院院内総務のデービッド・リディントン (David Lidington) が枢密院議長を務めている。

⁽⁵⁷⁾ Fixed-term Parliaments Act 2011 (c. 14).

⁽⁵⁸⁾ 坂本 前掲注⁽⁵⁶⁾, pp.280-281.

⁽⁵⁹⁾ "The role and powers of the Privy Council," February 8, 2016. UK Parliament website <<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7460>>

⁽⁶⁰⁾ イングランド・ウェールズの國務大官は、大家令 (Lord High Steward)、大法官 (Lord High Chancellor)、大蔵卿 (Lord High Treasurer)、枢密院議長、王璽尚書 (Lord Privy Seal)、式部長官 (Lord Great Chamberlain)、大司馬 (Lord High Constable)、紋章院総裁 (Earl Marshal) 及び海軍卿 (Lord High Admiral) から構成される (Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1st ed., October 2011, p.11.)。このように、國務大官とは、儀典等を掌る伝統的な国王の大臣職を指す。

⁽⁶¹⁾ *ibid.*, p.9.

首相は、常に枢密顧問官であり、1961年以降、主要な野党の党首が枢密顧問官でない場合には、首相の助言に基づき、野党党首も党首選後速やかに枢密顧問官となる⁽⁶²⁾。現在の枢密院は、内閣を超える大きな枠組みであり、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を含む。枢密顧問官には、Right Honourable という敬称が付与される⁽⁶³⁾。2017年1月現在で、600名超の枢密顧問官が任命されている⁽⁶⁴⁾。

(2) 枢密院会議と枢密院常任委員会

枢密院はこのように多くの枢密顧問官を擁するが、政府構成員以外の者が会議に召集される場合は限られている。全ての枢密顧問官による会議は、①君主の即位時のセント・ジェームズ宮殿での会議、②未婚の君主の婚姻意思の表明時、の二つの場合に行われるのみである⁽⁶⁵⁾。

枢密院には、枢密院司法委員会を始めとして、次表に掲げる常任委員会が設置されている⁽⁶⁶⁾。

表 枢密院常任委員会の構成と職務

委員会名	構成	職務
枢密院司法委員会 (Judicial Committee of the Privy Council)	最高裁判所裁判官と同一	英国の海外領土、王室保護領、英連邦内の数か国の終審裁判所
ジャージー島及びガーンジー島に関する委員会 (Committee for the Affairs of Jersey and Guernsey)	司法大臣、司法省のチャンネル諸島担当大臣、枢密院議長	チャンネル諸島の立法の承認勧告を行う。通常、業務は、文書の持ち回りによって行われる。
スコットランド大学委員会 (Scottish Universities Committee)	1889年大学(スコットランド)法(Universities (Scotland) Act 1889 (52 and 53 Vict c. 55))に元来規定。定足数は3名で、運用上、スコットランド政府の首席大臣(First Minister for Scotland)、スコットランド民事上級裁判所長(Lord President of the Court of Session)、スコットランド法務総裁(Lord Advocate)から構成される。	スコットランドの四つの伝統校(セント・アンドルーズ大学、グラスゴー大学、アバディーン大学、エディンバラ大学)の法制の改正について検討する。業務は、文書の持ち回りによって行われる。
1877年国璽部法のための委員会 (Committee for the purposes of the Crown Office Act 1877)	大法官、王璽尚書、國務大臣	1877年国璽部法(Crown Office Act 1877 (40 and 41 Vict c. 41))に定められた関係業務を行う。国璽(Great Seal)、王璽(Privy Seal)といった印章の意匠とその使用について検討を行うが、最後に開催されたのは1988年である。
大学委員会 (Universities Committee)	1877年オックスフォード及びケンブリッジ大学法(Universities of Oxford and Cambridge Act 1877 (40 and 41 Vict c. 48))に元来規定。定足数は3名で、これには大法官又は枢密院司法委員会の委員を含まなければならない。	オックスフォード大学、ケンブリッジ大学及び両大学のカレッジ規則に対する請願の審査を行うが、最後に開催されたのは1995年である。
准男爵委員会 (Baronetage Committee)	官職指定で、枢密院議長、内務大臣のほか、固有の資格で任命される委員	1910年の枢密院令により設置され、准男爵名簿における疑問請求を審査する。1927年以降では2015年に開催された。

(出典) “Committees.” Privy Council website <<https://privycouncil.independent.gov.uk/privy-council/committees/>>; 関係法令等に基づき筆者作成。

(62) Rodney Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 1999, p.55.

(63) 幡新 前掲注(39), p.208; “Glossary, Privy Counsellors.” UK Parliament website <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/privy-council/>>

(64) “Privy Counsellors.” Privy Council website <<https://privycouncil.independent.gov.uk/privy-council/privy-council-members/privy-counsellors/>>

(65) Michael Everett, “The Privy Council,” *Briefing Paper*, No. CBP7460, House of Commons Library, 8 February 2016, p.14.

(66) “Committees.” Privy Council website <<https://privycouncil.independent.gov.uk/privy-council/committees/>>

以上の常任委員会のほか、勅許状に基づく団体設立のための請願を審査し報告するため、また、勅許状に基づき設立される団体の定款の変更を承認するため、特別委員会(Ad hoc Committee)が名目上設置される。定足数は、通常2名であるが、法定団体の場合には関連法令において3名と規定される。通常、業務は、文書の持ち回りによって行われる。

最後に、枢密顧問官委員会(Committee of Privy Counsellors)が、特定事項の審査のため設置されることがある。これは、枢密院議長に報告を行うものではなく、枢密院事務局(Privy Council Office)から完全に独立して活動を行う。イラクの大量破壊兵器に関する軍事介入準備段階での情報機関の活動を調査したバトラー委員会や、イラク戦争を包括的に調査したチルコット委員会のほか、拘留者の拷問に英国情報機関の職員が関わったか否かを審査したギブソン委員会がその例である。これらの委員は、部外秘を条件とする枢密院条件(Privy Council Terms)により任命を許可された枢密院の構成員たる枢密顧問官である。

(3) 枢密院の機能

枢密院の機能としては、国王大権の行使について、並びに議会制定法により国及び枢密院に付与された特定の職務の遂行について、国王に対して助言するということが挙げられる。また、枢密院は、国王大権に基づき設置されるものであり、この制度を通じて、政府関係業務に係る事項のうち、歴史的な理由等により各省庁の大臣としてではなく枢密顧問官としての大臣に属するものについて、各省庁間の合意が達成される⁽⁶⁷⁾。

枢密院の権限は、その性質において儀礼的であるが、憲法的重要性のあるものも多い。ただし、政府の決定を国王の名をもって発する上で、枢密院の諮問機関としての役割は擬制的なものにとどまる⁽⁶⁸⁾。前述のように枢密顧問官も多数存在するが、実働する者は限定的である。枢密院全体での会議はもとより、常任委員会も稀にしか開催されないものが多い一方で、枢密院司法委員会など実質的機能のある常任委員会があるほか、特に重要な事項を独立して調査する委員会なども設置され、時に広く注目されることがある。

III 英国における王位継承

君主制においては、基本的に世襲原理を前提とするため、王位継承制度は最重要の事項となる。ここで、英国における王位継承の近年の大きな制度改正について述べる。

1 従前の王位継承制度

(1) 男子優先長幼制

現代の英国国民に広く受け入れられている王室も、君主制の本質として血統が重要となる。そして、国王を始めとする王族(Royal family)を中心に、実に数千名の王位継承権者が存在する。

英国の王室は、かつての欧州における多くの君主制諸国とは異なり、王位継承を男子のみに限定することなく、女子にも認める男子優先長幼制(male-preference cognatic primogeniture)という慣習を有してきた⁽⁶⁹⁾。これによれば、王位継承順位は、嗣子のうち、女子よりも男子を優先し、

(67) Cabinet Office, *op.cit.*(60), pp.8-9.

(68) Everett, *op.cit.*(65), p.4.

(69) 加藤紘捷「イギリスの王位継承法と女王考」『日本法学』74巻2号, 2008.7, p.3.

女子のみの場合には、年齢順で王位継承順位を決めることが原則とされる。直系の子孫がない場合には、王位は最も近い傍系に継承される。かかる王位継承方法は、土地相続に関するコモンローのルールに準じたものである。

議会主権が確立された名誉革命以降、議会制定法による王位継承方法の変更が行われ得ることとなった。最初の例が、スチュアート朝に後継がないことから制定された1700年の王位継承法によるもので、これは世襲による王位継承順位を破るものであった⁽⁷⁰⁾。同法により、王位は、ジェームズ I 世の孫娘ハノーヴァー選帝侯妃ソフィア (Sophia of Hanover) 及びプロテスタントであるその直系子孫が継承することとされた。

なお、政府の運営に関する手引書である『内閣執務提要』(Cabinet Manual) には、王位継承は、前国王の死去に伴い、いかなる式典をも要することなく自動的に行われ、戴冠式は通常即位の数か月後に行われるが、正式に戴冠しなくとも在位することができる旨が記されている⁽⁷¹⁾。

(2) 宗教上の制限と自発的退位の例

このほか、1688年の権利章典、さらには1700年の王位継承法においては、王位を継承する者がカトリック教徒であることとカトリック教徒と婚姻することが禁止された。また、1772年王室婚姻法⁽⁷²⁾では、君主の同意を得ない王族の婚姻は無効であるが、25歳を超えた者については、同意が得られない場合、枢密院に通知し、議会両院が反対しない限り、12か月後に婚姻は有効となることとされた。さらに、1910年王位継承宣言法⁽⁷³⁾は、王位継承に当たって、自らが敬虔なプロテスタントであることを宣言しなければならないとした。

議会制定法による王位継承方法変更の二番目の例が、国王エドワード VIII 世 (Edward VIII) の退位である。1936年のエドワード VIII 世の退位は、2度の結婚歴のあるアメリカ人女性ウォリス・シンプソン (Wallis Simpson) との婚姻を国王が望んだ「王冠を賭けた恋」から生じたものである。国王が自発的退位をしたのは、これが英国史上唯一の例である⁽⁷⁴⁾。当時の1772年王室婚姻法は、君主の同意を得ない王族の婚姻を原則として無効とするものであったが、同法自体は君主に適用されるものではなかったため、エドワード VIII 世と当該婚姻相手との婚姻そのものに議会制定法上の制約はなかった⁽⁷⁵⁾。

しかし、国王は、イングランド教会の最高統治者であり、当時、イングランド教会は離婚した相手方が生存している者の再婚の儀式を執り行わなかったため、当該婚姻相手と教会婚を挙げるができなかった⁽⁷⁶⁾。1936年12月10日、エドワード VIII 世は退位証書を作成し、同日、議会の庶民院と貴族院においてエドワード VIII 世のメッセージが読み上げられた⁽⁷⁷⁾。退位証書は、翌12月11日に制定された1936年国王陛下退位宣言法⁽⁷⁸⁾の附則に掲げられ、同法によって法的拘束力が付与され、エドワード VIII 世及びその直系卑属は王位継承権者から除かれること

(70) 山田邦夫「諸外国の王位継承制度—各国の憲法規定を中心に—(資料)」『レファレンス』656号, 2005.9, pp.84-85. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999874_po_065605.pdf?contentNo=1>

(71) Cabinet Office, *op.cit.*(60), p.8.

(72) Royal Marriages Act 1772 (12 Geo 3 c.11).

(73) Accession Declaration Act 1910 (10 Edw 7 and 1 Geo 5 c. 29).

(74) Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p.135.

(75) *ibid.*, p.136; 田中嘉彦「英国王室の変容—王位継承制度の改正—」『論究ジュリスト』7号, 2013.秋, p.174.

(76) *ibid.*, p.138.

(77) HC Hansard, Deb 10 December 1936 vol 318 cc2175-2198; HL Hansard, Deb 10 December 1936 vol 103 cc725-734.

(78) His Majesty's Declaration of Abdication Act 1936 (1 Edw 8 and 1 Geo 6 c. 3).

となった⁽⁷⁹⁾。その後王位を継承したのは、2010年の映画『英国王のスピーチ』(The King's Speech)でも知られる、エドワードⅧ世の弟のジョージⅥ世(George VI)である。

なお、ジョージⅥ世の長女で1926年4月21日生まれ女王エリザベスⅡ世は、2016年に90歳を迎えた。同女王は、慈善団体やスポーツ団体など600以上の団体の後援者(patron)となっていたが、国際NGOセーブ・ザ・チルドレンUK、王立アフリカ協会、ラグビー協会など国内25団体の後援者の役割から年内に退くことが同年12月20日に発表された。これらの名誉職は、他の王族が分担して担うとされている⁽⁸⁰⁾。国王の退位年齢に関する2015年のYouGovによる世論調査では、現実的に可能な限り在位すべきという意見が58%であり、老齢となったことに伴い退位すべきとする意見は28%、不詳との回答が14%であった。老齢となったことに伴い退位すべきとする意見のうち、退位すべき年齢は、80歳以上が28%、70-79歳が27%、60-69歳が13%、60歳未満が4%、不詳との回答が28%であった⁽⁸¹⁾。

2 王位継承制度の改正

(1) 改革の動き

前述のように、英国の王位継承方法は、男子優先長幼制とカトリック教徒との婚姻禁止という原則が採られてきた。しかし、1979年以降、欧州の君主制国家の中に王位継承を男女平等とする国が現れると、英国でも王位継承制度の改正が議論となり、議員立法による諸提案も行われてきた。

同年以降では、バックベンチャー(政府の役職に就いていない一般議員)により13法案に及ぶ議員立法が提出された⁽⁸²⁾。これらのうち、法案の原則を審議する第二読会が行われたのは、1997-98年会期における労働党のアーチャー卿(Lord Archer of Weston-super-Mare)による王位継承時の性差別を撤廃する法案、2004-05年会期における労働党貴族院議員のダブズ卿(Lord Dubs)による男子優先長幼制とカトリック教徒との婚姻禁止を廃する法案であったが、いずれも成立しなかった⁽⁸³⁾。近年では、2008-09年会期において、自由民主党のエバン・ハリス(Evan Harris)庶民院議員が、男子優先長幼制とカトリック教徒との婚姻禁止を廃する法案を提出し、これも第二読会まで進んだが、当時の政権は消極的であり、やはり成立しなかった。

(2) キャメロン連立政権下の王室制度改革

ところで、王室財政については、ランカスター公領等からの私的収入以外に、従前は王室への補助金として、公務遂行のため議会によって国庫から提供される年次補助金である王室費のほか、王室旅費、王宮維持費、通信費が提供されてきた。

キャメロン連立政権下では、王室制度に関する改革のうち、まず王室財政に関して、2011年君主補助金法⁽⁸⁴⁾による制度改正がなされた⁽⁸⁵⁾。同法は、王室領地の管財機関であるクラウン・

(79) Bogdanor, *op.cit.*(74), p.143.

(80) "Queen to step down as Patron of 25 charities," 20th December 2016. Royal Central website <<http://royalcentral.co.uk/uk/thequeen/queen-to-step-down-as-patron-of-25-charities-73632>>

(81) "YouGov Survey Results, Sample Size: 1579 GB Adults Fieldwork: 3rd - 4th September 2015." YouGov website <https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/7cnsndq71a/InternalResults_150904_Monarchy.pdf>

(82) Department of Information Services, "Attempts to amend Crown succession: Parliamentary Information List," *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/04663, 19 March 2015.

(83) ダブズ卿提出の法案について、山田 前掲注(70), p.85を参照。

(84) Sovereign Grant Act 2011 (c.15).

エステートの直近の2年間の純利益の15%に相当する額を基礎とする算定方式により、各種補助金を統合した君主補助金を支給するものである。君主補助金は、議会在承認する歳出見積りを通じて国庫から支出され、その会計は公表されるとともに、会計検査院の検査を受け、議会審査に服するという点で、他の政府補助金と同様のものとなっている。

次に、2012-13年会期において、憲法改革の一環として、王位継承制度の改正が行われた⁽⁸⁶⁾。

2011年10月28日、キャメロン首相は、オーストラリアのパーズで行われた英連邦加盟国首脳会議で、英国女王を国家元首とする他の15か国とともに、男子優先長幼制と王位継承権者のカトリック教徒との婚姻禁止について制度改正を行うことを公表した。同会議では、パーズ合意(Perth Agreement)が締結され、関係国は協力してこれを同時に実現すること、ニュージーランド政府が加盟国間の調整を行うこと、英国が最初に法案を起草するが最終合意が得られるまで法案提出は行わないこととされた。英国とニュージーランド政府は緊密に連携して調整を行い、2012年12月2日、英国政府は、全ての関係国の首相と内閣官房長から、王位継承制度の改正に関する最終合意文書を受領した。⁽⁸⁷⁾

英国においては、王位継承法案が、2012年12月13日に庶民院に提出された。次いで、2013年1月8日の庶民院における副首相質問において、迅速審議(Fast-Tracking)手続を採るべきとの審議計画動議が上程された。庶民院では、院内総務が実質的に2日で法案審議を行うとしたが、貴族院では、憲法特別委員会が、王位継承法案の憲法的重要性から適切な討論と精査を行うことを検討すべきとした。結局、法案は2013年1月28日に庶民院を通過し、翌1月29日に貴族院で審議が開始され、同年4月22日に可決され、次いで4月25日に女王の裁可を受けた。

(3) 長子優先制の転換と宗教上の制限の撤廃

こうして制定された2013年王位継承法⁽⁸⁸⁾は、世界中の耳目を集めた。同法は全5か条及び附則から成り、その内容は、次のとおりである⁽⁸⁹⁾。

王位継承の決定に当たって、パーズ合意締結の日当たる2011年10月28日より後に生まれた者の性別は、当該者又はその子孫に対し、他の者への優先性を及ぼさない。

カトリック教徒との婚姻は、王位継承の欠格事由となることはない。この法律の施行以前に行われている婚姻に関してもこれは適用され、カトリック教徒との婚姻により王位継承権を喪失した者も対象となるが、実際の王位継承には影響はないとされている。なお、君主がカトリック教徒となることの禁止について、変更はない。

王位継承順位第6位以内の者は、婚姻前に国王の同意を得なければならず、同意が得られた場合、これは、英国の国璽を付して表明され、枢密院において宣言と記録がなされなければならない。かかる国王の同意を得ずに婚姻した当該者及びその子孫は、王位継承において欠格となる。なお、ジョージⅡ世の子孫のいずれの婚姻についても原則として君主の同意を要件とした1772年王室婚姻法は、廃止する。

⁽⁸⁵⁾ 田中 前掲注(75), pp.174-175; 河島太郎「【イギリス】2011年君主補助金法の制定」『外国の立法』No.252-2, 2012.8, p.24. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3517521_po_02520211.pdf?contentNo=1>

⁽⁸⁶⁾ 田中 同上を参照。

⁽⁸⁷⁾ “Succession to the Crown Act 2013: Explanatory Notes,” pp.1-2.

⁽⁸⁸⁾ Succession to the Crown Act 2013 (c.20).

⁽⁸⁹⁾ 田中 前掲注(75), pp.174-175; 河島太郎「イギリスにおける2013年王位継承法の制定」『外国の立法』No.258, 2013.12, p.12-21. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8382748_po_02580003.pdf?contentNo=1> を参照。

1772年王室婚姻法に基づき無効とされた婚姻は、次の条件のいずれをも満たす場合には、無効と取り扱われることはないものとする。すなわち、①婚姻の当事者が、婚姻の時点で王位継承順位第6位以内でなかったこと、②婚姻に関し君主の同意を求めなかったか又は枢密院に対する通知を行わなかったこと、③同法が当該婚姻に適用されることを婚姻の時点で知らなかったことに合理性があること、④婚姻が無効であることに基づき何らの行為も採られなかったことである。ただし、これらは、既に行われた王位継承に係る婚姻には適用されない。

この法律の施行期日は、枢密院議長が命令で定める日⁽⁹⁰⁾とする。ただし、王位継承に関する男子優先長幼制とカトリック教徒との婚姻禁止の廃止については、前述のような遡及効がある⁽⁹¹⁾。

(4) 現在の王位継承権者

このような制度改正により、王位継承は、性別を問わない直系子孫における長子優先がルールとなり、王子が王女に優先するという原則はなくなった。なお、法案審議過程では、王制と密接な関係を有する世襲貴族の爵位継承における男子優先長幼制についても議論されたが、政府はこれに変更を加える予定はないとした⁽⁹²⁾。

2013年王位継承法の制定後、2013年7月22日、チャールズ皇太子(Charles, Prince of Wales)に次いで王位継承順位第二位のウィリアム王子(Prince William, Duke of Cambridge)とキャサリン妃(Catherine, Duchess of Cambridge)との間にジョージ王子(Prince George of Cambridge)が誕生し、王位継承順位第三位となった。その後、2015年5月2日にシャーロット王女(Princess Charlotte of Cambridge)が誕生し、王位継承順位第四位となっている。2017年1月現在、女王エリザベス二世の系統では17名の王位継承権者がいるが、他の傍系にも極めて多数の王位継承権者が存在する。

IV 英国憲法における行政権

歴史的には、国王の権限から、司法権、立法権が順次分化していくが、国王の下に最後まで残されていたのが行政権である。最後に、英国憲法における行政権について、国王大権との関係に触れた上で、議院内閣制における行政権の中でも極めて重要な議会解散権、行政権の自律性を担保する行政組織編成権について述べることにする。

1 国王大権と行政権

(1) 国王大権

英国の君主は、名誉革命を経た後も現代に至るまで、国政上一定の実質的な役割を有しており、国王大権が今日においても残存している。立憲君主制の下での英国国王は、国家元首、議

⁽⁹⁰⁾ 2015年3月26日(The Succession to the Crown Act 2013 (Commencement) Order 2015 No. 894 (c. 56))。

⁽⁹¹⁾ なお、この法律の施行に伴い、1351年反逆罪法(Treason Act 1351 (25 Edw 3 Stat 5 c. 2))、1688年の権利章典、1700年の王位継承法及び1937年摂政法(Regency Act 1937 (1 Edw 8 and 1 Geo 6 c. 16))が改正された。また、1706年スコットランド連合法(Union with Scotland Act 1706 (6 Ann c. 11))、1707年イングランド連合法(Union with England Act 1707 (c. 7))、1800年アイルランド連合法(Union with Ireland Act 1800 (39 and 40 Geo 3 c. 67))及び1800年連合(アイルランド)法(Act of Union (Ireland) 1800 (40 Geo 3 c. 38))の規定にかかわらず、2013年王位継承法の規定が適用される。

⁽⁹²⁾ Dorothy Hughes, "Succession to the Crown Bill (HL Bill 81 of 2012-13)," *House of Lords Library Note*, LLN 2013/005, 11 February 2013, pp.7-10.

会における国王、イングランド教会の最高統治者であるとともに、52 か国が加盟する英連邦の首長で、英連邦諸国のうち英国のほか 15 か国の国家元首でもある。このような国王が保持する国王大権は、憲法習律により、一定の権限を除き、その多くは大臣により又はその助言に基づき行使される。

国王大権は、元来、在位する国王によってのみ行使されたものであったが、国王に固有の残余権限としての国王大権上の権限 (Royal Prerogative Power) の範囲は、時代とともに変化してきた。F. W. メイトランド (Frederic William Maitland) の 20 世紀初頭の著作によれば、国王大権は、次の九つに分類される⁽⁹³⁾。すなわち、①憲法に関する権能、すなわち議会の召集及び解散、議会制定法を裁可する権能、②外交問題、すなわち宣戦と講和等に関する権能、③官吏一文官・武官・行政官・裁判官一任免権能、④歳入徴収と歳出に関する権能、⑤陸海軍に関する権能、⑥司法に関連する権能、⑦秩序維持に関連する権能、⑧社会経済問題、例えば公衆衛生、教育、商業等に関連する権能、⑨宗教と国教会に関連する権能である。ダイシーによれば、国王の行為が、王の意思の表現として認められ、何らかの法的効果を持ち得るためには、原則として、責任を有する大臣の同意を得て、又は当該大臣を通じて行われなければならないとされ、王の意思は、①勅令、②国王の自署による命令、委託状、権限令状、③国璽付きの布告、訴訟令状、勅許状、書簡その他の文書によってのみ表現されると記述された⁽⁹⁴⁾。

現代における主な国王大権は、A. W. ブラッドリー (Anthony Wilfred Bradley)、K. D. ユーイング (Keith David Ewing) らによれば、立法府、司法制度、外交・条約、戦争・軍隊、公職任命・栄典、免責・特権、非常大権等の分野に存在するとされており⁽⁹⁵⁾、メイトランドと表現は異なるが、国王大権の広範性に根本的変容はない。このうち、「立法府」に関する権限としては、議会の召集、閉会、法案への国王裁可、勅令又は開封勅許状による立法、議会承認による国民への給付制度の創設等がある。「司法制度」に関する権限としては、恩赦・減刑など法務総裁及び法務次長によって行使されている種々のものがある。「外交・条約」に関する権限としては、条約締結、出入国管理、旅券発給がその例である。「戦争・軍隊」に関する権限については、宣戦・講和のほか、国王は国王の軍隊の最高司令官であり、軍隊の組織化・統制・配置は国王大権に含まれる。「公職任命・栄典」に関する権限としては、大臣、裁判官その他多数の公職の任命、貴族の創設並びに栄典及び勲章の授与がある。これ以外にも、課税・訴追等に係る「免責・特権」、非常事態における私有財産の徴用と補償などの「非常大権」があるほか、一定の団体設立のための勅許などにおいて大権がある⁽⁹⁶⁾。

(2) 国王大権に係る制約

国王大権の大部分は、国王の自由裁量に服するものではなく、大臣の助言により政府によって行使されるなど様々な制約を受けるものである。国王大権には、国王の名をもって大臣により行使される大権 (Prerogative Powers of Ministers) と国王に裁量の余地がある親裁的大権 (Personal

⁽⁹³⁾ F. W. Maitland, *The Constitutional History of England: A Course of Lectures Delivered*, Cambridge: University Press, 1908, p.422.

⁽⁹⁴⁾ Dicey, *op.cit.*(7), pp.321-322.

⁽⁹⁵⁾ Bradley et al., *op.cit.*(8), pp.252-259; Lucinda Maer and Oonagh Gay, "The Royal Prerogative," *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/03861, 30 December 2009, pp.4-5.

⁽⁹⁶⁾ プレア政権以降の国王大権の改革動向については、岩切大地「大権の改革—「憲法改革議会」—」倉持孝司ほか編著『憲法の「現代化」—ウエストミンスター型憲法の変動—』敬文堂、2016、pp.234-251を参照。

Prerogatives) がある。後者に該当するものとしては、「首相の任命」、「議会解散」、「法案への裁可」などがあるとされてきたが⁽⁹⁷⁾、これらの大権にも次のような制約がある。

「首相の任命」については、庶民院総選挙の結果が出て、多数党が党首を有しない場合、過半数を獲得した政党がなかった場合、明確な後継者がいないまま首相が欠けた場合、首相が病気などで辞職した場合などにおいては、国王が実質的裁量権を行使しなければならない。もっとも、それは自由裁量ではなく多数党の支持を得られる首相を指名しなければならないこと、後継首相の選任には先任首相に相談しなければならないことなど、憲法習律の制約を受ける⁽⁹⁸⁾。これについては、1957年にアンソニー・イーデン (Anthony Eden) 首相が病気で引退した際に女王エリザベス二世がウィンストン・チャーチル (Winston Churchill) らの助言を受け、2人の候補からハロルド・マクミラン (Harold Macmillan) を選んだ例、1963年にマクミラン首相が病気で辞任した際、同女王が病床のマクミランを訪ね、その推薦により、アレック・ダグラス＝ヒューム (Alec Douglas-Home) を後任首相に任命した例などがある。

「議会解散」については、従前は首相の助言に基づく国王大権として、首相の裁量的解散権を担保するものでもあったが、後述するように、2011年の議会期固定に関する改正により、解散に関する国王大権は失われている。

「法案への裁可」については、英国内の立法に対する国王裁可の拒否は、1708年に女王アン (Anne) が大臣の助言によりスコットランド民兵法⁽⁹⁹⁾を拒否したのが最後の例である。したがって、18世紀初頭以降、国王による立法上の拒否権の発動は実際上行われなくなっている。

現代では、大臣が自らの権限において、又は国王への助言を通じて、国王大権上の権限の大半を行使しており、国王は、憲法上、この助言に従うことを義務付けられる。さらに、議会解散権、法案への裁可に至っては、国王大権が喪失され、あるいは実質的効力を喪失している。

ただし、国王は、情報提供及び相談を受ける権限並びに大臣に対し助言、激励及び警告を与える権限を有する⁽¹⁰⁰⁾。国王は、一年を通じて英国、英連邦諸国等の公職者と多くの謁見を行うが、首相とはこの謁見により毎週政府関係事項について話をする機会があり、予算提出前には大蔵大臣とも謁見の機会を持つ⁽¹⁰¹⁾。このように、政治的に中立ではあるが、政治的権威を保持するという点で、英国の国王は、完全に形式的な存在ということもできない。

(3) 行政法の存否

立憲主義によれば、国家の統治は、憲法に基づいて行うことが要請され、したがって行政を執行する政府もその存立と作用は、憲法に淵源を持つこととなる。権力分立の考え方に立つならば、議会が制定した法律を執行するのが政府の役割であり、行政作用の法源は、議会制定法に求められることとなる。もっとも、英米法においては、行政機関の設置法と作用法の区別が明確ではない。さらに、英国の場合には、各省庁の設置は、基本的に国王大権をもって実質的には首相に決定権がある勅令によって行われ得るため、アメリカ合衆国や戦後日本のような行政機関法定主義を採らない。また、行政作用については、議会制定法による授権が基本となるが、内閣の運営自体は慣行に依拠するところが大きい。

(97) A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 15th ed., Harlow: Longman, 2011, pp.238-243.

(98) 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，pp.35-36.

(99) Scotch Militia Bill.

(100) Cabinet Office, *op.cit.*(60), p.8.

(101) “Audiences.” Home of the Royal Family website <<https://www.royal.uk/audiences>>

ダイシーによる「英国には真の行政法は存在しない」との言説は、我が国でもよく知られている。ダイシーは、フランス行政法との対比において、イングランドの法は全く異なる相容れないものであると記した。特に、英国の法律用語には、*droit administratif* という用語に対応する適当な同義語はないとして、「行政法」(administrative law) という言葉が最も自然な訳語であるとしつつ、英国の裁判官や弁護士には知られていない言葉で、説明なしにはほとんど理解できないとまで断じた。⁽¹⁰²⁾

アングロ・サクソン系諸国に特徴的なこととして、英国では、かつては特別の行政裁判所を有さず、行政法も存在しないと学説上位置付けられてきた。しかし、英国にも行政審判所 (administrative tribunal) は存在し⁽¹⁰³⁾、高等法院女王座部 (Queen's Bench Division of the High Court of Justice) に、公法・行政法関係の司法審査手続を管轄する行政法廷 (Administrative Court) も設置されている。現在では、『憲法及び行政法』や『行政法』と銘打った書籍も多数刊行され、その中の標準的体系書⁽¹⁰⁴⁾においても、英国における行政法の不在という著名なダイシーの言説は誤りであり、英国における行政法研究の遅滞を招いたということが指摘されている⁽¹⁰⁵⁾。

もっとも、ダイシーは、その著作の中で、法の支配とフランス行政法との対比、現在の英国公法と現在のフランス行政法の比較、英国における行政法の発展というように、行政法に関する論稿を蓄積している⁽¹⁰⁶⁾。英国に行政法は存在しないとしてきたダイシーの主張に率直な撤回の意思表示がなされたのかについては疑問の余地が残るが、ダイシーが *droit administratif* なるものの導入への第一歩が始まっていることを認めたのは確かであるという指摘もある⁽¹⁰⁷⁾。

実定法に着目するならば、行政命令は、行政権の行使に際して重要な法令上の根拠となる行政立法である。英国では、議会制定法を第一次立法 (primary legislation) といい、行政府が制定し得る行政命令として、第二次立法 (secondly legislation) ないし委任立法 (delegated legislation) と呼ばれるものがある。第二次立法は、第一次立法である議会制定法による立法権委任に基づき、その権限委任の範囲内で、政府が制定する法規範をいう。裁判所は、第二次立法に関しては、授権法 (enabling act; parent act; empowering act) との関連で、その権限踰越 (ultra vires) の有無を審査し、権限踰越の場合には無効とする権限を有する⁽¹⁰⁸⁾。

第二次立法の形式には、枢密院が定める命令、大臣等が定める命令 (Order)、手続的規則 (Rule)、実体的規則 (Regulation) 等があるが、1946 年委任法規命令法⁽¹⁰⁹⁾の制定以降、これらは「委任法規命令」(Statutory Instrument) と呼称され、これが一般的な法令上の用語として使用されている。枢密院が定める命令には、勅令 (Order in Council)、枢密院令 (Order of Council) の区分がある。勅

⁽¹⁰²⁾ Dicey, *op.cit.*(7), pp.326, 386.

⁽¹⁰³⁾ 近年の行政審判所の改革については、榊原秀訓「ブレア政権の審判所改革」『南山法学』31 卷 1・2 号, 2007.9, pp.133-162; 榊原秀訓「行政的正義に向けた構造転換」榊原秀訓編『行政法システムの構造転換』日本評論社, 2015, pp.1-25 などを参照。

⁽¹⁰⁴⁾ Bradley et al., *op.cit.*(8) この体系書の第 16 版 (2015 年刊行) は、ブラッドリー、ユーイング及び C. J. S. ナイト (C. J. S. Knight) の名義で著されているものであるが、そもそも 1931 年に刊行された初版から第 4 版までは、E. C. S. ウェイド (Emlyn Capel Stewart Wade) と G. G. フィリップス (George Godfrey Philips) の名義で著された。その後、第 5 版及び第 6 版はウェイドの、第 7 版及び第 8 版はウェイドとブラッドリーの、第 9 版及び第 10 版はブラッドリーの名義となり、第 11 版から第 15 版まではブラッドリーとユーイングにより版を重ねられたものである。

⁽¹⁰⁵⁾ *ibid.*, pp.572-573.

⁽¹⁰⁶⁾ A. V. ダイシー (猪俣弘貴訳)『ダイシーと行政法』成文堂, 1992 において、ダイシーの行政法に関する論稿の翻訳が時系列的に記載されている。

⁽¹⁰⁷⁾ 同上, p.201.

⁽¹⁰⁸⁾ 田中祥貴『委任立法と議会』日本評論社, 2012, pp.203-204.

⁽¹⁰⁹⁾ Statutory Instruments Act 1946 (9 and 10 Geo 6 c. 36).

令とは、枢密院の会議において国王自身によって承認される命令であり、枢密院令とは、国王自身の承認を要せず、枢密顧問官たる大臣によって制定されるものである⁽¹¹⁰⁾。

これらの第二次立法も、議会審査に服する。否認決議手続（提出後40日以内にいずれかの議院で否認された場合に無効となるもの）、承認決議手続（一定期間内に両院の承認がなければ無効となるもの）があるが、実際の処理は前者が多数を占める。なお、2006年立法及び規制改革法⁽¹¹¹⁾に基づく規制改革命令（Regulatory Reform Orders）などには、制度上の事前協議、議会での二段階審査、大臣の声明等がなされる特別承認決議手続といった特別な手続も定められている。

（4）国王大権と議会主権—欧州連合離脱をめぐる—

さらに、国王大権の行使に関して、注目されているのが、欧州連合離脱をめぐる国王大権と議会主権をめぐる議論であり、国王大権と議会主権の緊張関係が焦点となっている。

そもそも、英国が欧州連合の前身である欧州共同体（European Communities: EC）に加盟したのも、1973年と欧州大陸諸国から遅れてのことであった。この際に、英国は、EC法に国内的効力を付与するために1972年欧州共同体法⁽¹¹²⁾を制定して、欧州共同体に加盟した。欧州共同体加盟後の1975年6月5日、欧州共同体への英国の残留を問うレファレンダムが行われ、この時は、投票率64.0%で、残留賛成67.2%、残留反対32.8%という結果であった⁽¹¹³⁾。英国は、欧州に位置しながら、アメリカ合衆国との特別な関係、英連邦諸国との紐帯を有し、共通通貨ユーロの不採用、自由移動に関するシェンゲン圏からのオプトアウトなど、かねてから欧州大陸諸国を中心とする欧州連合に対して一定の距離を置いてきた。そして、欧州連合離脱を標榜する英国独立党（UK Independence Party: UKIP）への支持の伸長、保守党内における圧力などの状況から、キャメロン首相は、2016年6月23日、欧州連合への残留又は離脱を問うレファレンダムを実施した。結果は、投票率72.2%で、残留48.1%、離脱51.9%となり、残留を支持していたキャメロン首相は、第二次政権発足から1年余りで辞意を表明した⁽¹¹⁴⁾。

欧州連合レファレンダムの結果に法的拘束力はないが、政治的には欧州連合条約第50条に従って脱退の手続が進められている。同条は、加盟国の「憲法上の要件」に従って脱退の決定をすることができる」と規定しているが、成文憲法典のない英国では、決定は、国王大権により政府が行い得るという英国政府が採っていた立場のほか、第二次立法を要する、議会関与が望ましい、議会制定法を要するという議論がある。これに関しては、訴訟が提起され、2016年11月3日、高等法院は、欧州連合条約に基づく離脱通知により、英国政府が欧州連合と離脱協議を正式に開始させる際には、議会の事前承認が必要であるとの判決⁽¹¹⁵⁾を示した。高等法院は、

⁽¹¹⁰⁾ Everett, *op.cit.*(65), p.5.

⁽¹¹¹⁾ Legislative and Regulatory Reform Act 2006 (c. 51).

⁽¹¹²⁾ European Communities Act 1972 (c. 68).

⁽¹¹³⁾ この投票率については、当時、公式の全国集計では65.0%、*Times*紙は64.5%とするなど、集計方法の違いにより異なる数値が報告されている（David Butler and Uwe Kitzinger, *The 1975 Referendum*, London: Macmillan Press, 1976, pp.263-264.）。本稿では、英国議会の資料、報告書等で使われている数値を掲げた。

⁽¹¹⁴⁾ 山田邦夫「英国における対EU関係の見直し—権限バランスレビューと「残留・離脱」国民投票—」『レファレンス』780号, 2016.1, pp.63-89. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9616693_po_078004.pdf?contentNo=1>; 国立国会図書館調査及び立法考査局「英国のEU離脱と日本への経済的影響」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.916, 2016.8.2, pp.1-6. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10159408_po_0916.pdf?contentNo=1>; 田中嘉彦「連合王国をめぐる統合と分散—欧州連合レファレンダムと権限委譲—」『論究ジュリスト』19号, 2016.秋, pp.190-191を参照。

⁽¹¹⁵⁾ [2016] EWHC 2768 (Admin).

英国の議会主権の原理を前提としつつ、1972年欧州共同体法には政府の主張に沿うような規定は不在であることから、国王大権に基づき政府が欧州連合の離脱の通告を行う権限はないとした。これに対して、英国政府は最高裁判所に上訴し、同年12月5日から12月8日まで審理が行われ、2017年1月24日に判決⁽¹¹⁶⁾が下された。最高裁判決は、8対3の多数意見をもって、高等法院判決を踏襲し、欧州連合離脱の通告には、議会承認が必要であるとした。なお、英国の欧州連合離脱について、権限委譲を受けたスコットランド議会等の同意の要否も争点となったが、これについて、最高裁判所は、全員一致で同意は要しない旨を結論付けた。これを受けて、英国政府は、2017年1月26日、1972年欧州共同体法その他の法律の規定にかかわらず首相に離脱通告権限を付与するため、欧州連合（離脱通知）法案⁽¹¹⁷⁾を庶民院に提出した。

2 議会解散権

(1) 解散権の所在

国王大権に関して近年大きな改革があったのは、議会解散権である。

議会解散権は、かつて、内閣の助言と承認によって行使される憲法習律であり、閣僚の総意に基づいて行われた。しかし、貴族院の公法案に係る立法権を縮減する1911年議会議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 (David Lloyd George) 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た。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。⁽¹¹⁸⁾

(2) 議会期固定法による解散権の変容

従前の英国では、議会期⁽¹¹⁹⁾は1911年議会議法第7条による1715年七年会期法⁽¹²⁰⁾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権で解散がなされる例であった。新たな議会は、枢密院の助言により国王が発する布告によって召集され、この布告は、議会選挙のための勅許状を発することを命じ、新議会の召集日及び場所を指定するものであった。実際には、前の議会の解散の布告によって、庶民院総選挙を公示するとともに、新たな議会在召集されていた⁽¹²¹⁾。

キャメロン連立政権下で制定された2011年議会期固定法は、本則7条と附則から構成され、議会期を5年に固定し、次期庶民院総選挙を2015年5月7日とするものである⁽¹²²⁾。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。早期解散による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される。ただし、早期解

⁽¹¹⁶⁾ [2017] UKSC 5.

⁽¹¹⁷⁾ European Union (Notification of Withdrawal) Bill [Bill 132 2016-17].

⁽¹¹⁸⁾ 幡新 前掲注(39), p.207.

⁽¹¹⁹⁾ 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 (Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament Works*, 7th ed., London: Routledge, 2015, p.396.)。

⁽¹²⁰⁾ Septennial Act 1715 (1 Geo 1 St 2 c. 38).

⁽¹²¹⁾ “Fixed-term Parliaments Act 2011: Explanatory Notes,” p.2.

⁽¹²²⁾ 河島太朗「イギリスの2011年議会任期固定法」『外国の立法』No.254, 2012.12, pp4-34. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_4023707_po_025402.pdf?contentNo=1>; 田中嘉彦「海外法律情報 [英国] キャメロン連立政権下の政治改革—選挙制度・議会期関係立法と貴族院改革法案—」『ジュリスト』1429号, 2011.9.15, p.99.

散による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。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。ただし、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。

早期解散は、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日が経過した場合のいずれかで行われる⁽¹²³⁾。

議会の解散は、この法律が規定する選挙期日から17就業日（2013年選挙登録及び管理法⁽¹²⁴⁾第14条により「25就業日」に改正）前に自動的に行われる。議会は、これ以外に解散されることはなく、国王は、国王大権を行使して議会解散を行うことはできない。大法官と北アイルランド大臣に、解散後の選挙の勅許状の発出権が付与されるが、国王が議会の閉会する権限については維持されるほか、国璽が付された新議会召集の布告という伝統的方式も維持される。

なお、2020年6月1日から同年11月30日までの間に、2011年議会期固定法の運用について審査し、適当と認められる場合には同法の改廃について勧告を行う委員会を首相が設置する規定が、貴族院での法案修正を経て、同法の最終規定に置かれている。

(3) 議会解散権の制限

議会解散権は、これまで首相の助言により行使される国王大権であったが、2011年議会期固定法附則の規定により、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⁽¹²⁵⁾。

民主主義体制の下での執政制度は、比較政治学的には、議院内閣制（Parliamentary System）と大統領制（Presidential System）に大別される。この両者の最小限の合意可能な定義としては、執政府の長が、第一の基準として誰に選任されるか、第二の基準として誰に責任を負うのか、という二点が挙げられる。第一の基準については、議会（特に下院）によって選任されるのが議院内閣制の首相であるのに対し、国民によって選任されるのが大統領制である。第二の基準については、議会に責任を負い、議会の不信任決議によって解任されるのが議院内閣制の首相であるのに対し、選任後は原則として固定任期を全うするのが大統領である⁽¹²⁶⁾。議院内閣制において、議会期とともに首相任期が固定されるとすれば、固定任期を全うするという点で大統領制に接近することを意味する。これは、首相の地位の安定に資する一方で、議会との関係においては、解散権行使という首相の議会や議員に対する権力を減殺させることとなる。

また、我が国の憲法学説においては、議院内閣制の本質的要素は、権力分立の原理をひとまず認め、行政府と立法府とが一応分立した上で、行政府が立法府（両院制の場合には主として下院）に対して政治的な責任を負うこと、すなわち政府が議会（特に下院）の信任を在職の要件とすることとされる⁽¹²⁷⁾。この二点が議院内閣制の本質的要素であるが、古典的な英国型の権力

⁽¹²³⁾ なお、当初政府は、早期の解散には庶民院議員の55%以上の賛成を要件にしようとした。しかし、この特別多数は、保守党と自由民主党の合計議席数に着目し、連立政権（保守党と自由民主党の賛成の場合）のみが早期解散を求めることができるものであったため、政治的なものとして批判を浴び、提出法案では3分の2以上とされたものである。

⁽¹²⁴⁾ Electoral Registration and Administration Act 2013 (c. 6).

⁽¹²⁵⁾ “Fixed-term Parliaments Act 2011: Explanatory Notes,” *op.cit.*(121), pp.2, 4.

⁽¹²⁶⁾ 建林正彦ほか『比較政治制度論』（有斐閣アルマ）有斐閣，2008，pp.104-106.

⁽¹²⁷⁾ 宮沢俊義『憲法と政治制度』岩波書店，1968，p.59.

の均衡の要素を重視して、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なお有力であるとされてきた⁽¹²⁸⁾。元来、議会解散権は、国王による議会への対抗措置から発したものであり、英国では首相が裁量的解散権を実質的に保持してきた。しかし、2011年議会期固定法という憲法的意義を有する議会制定法によって、国王大権としての解散権とともに首相の裁量的解散権もなくなり、議院内閣制の本質的要素に挙げられることもある権力均衡型の解散権も喪失したことは大きな変革と言えよう。

3 行政組織編成権

(1) 国家行政組織の編成権

議会解散権と対照的に、今なお英国において国王大権に由来し、首相の自由裁量の余地が大きいのが、官制大権ともいべき行政組織編成権である。英国では、首相を行政首長とする政府が国家行政に当たる。これは、国王陛下の政府 (His Majesty's Government) 又は女王陛下の政府 (Her Majesty's Government) と表現されることもある⁽¹²⁹⁾。中央政府 (Central Government) とは、地方自治体の総称である地方政府 (Local Government) と対比される概念で、国家行政を担うものであるが、英国では、我が国の国家行政組織法 (昭和23年法律第120号) のような行政組織のモデル法は存在せず、また、各省庁設置法のような定型的な組織法が制定されるわけではない。

英米法における国家行政組織の編成についての分類ないし体系化は、必ずしも精緻なものがあるわけではない。実際に制定される行政組織法も行政作用法と一体である場合が多く、行政組織法と行政作用法の区分が、講学上発達しているわけではないことが背景にあると考えられる。英国の「政府の省庁」 (Government department) についても、法的な定義は存在せず、公式なリストにおいても、リストごとに記述が異なっている⁽¹³⁰⁾。首相は、中央省庁の創設、統合及び廃止を決定するとともに、各省庁への所掌事務の配分を決定し、中央政府機構を統制する権限を有する⁽¹³¹⁾。

『大臣規範』によれば、首相は、執政府の全ての組織と省庁再編における大臣間の権限の分配に責任を負うこととされている⁽¹³²⁾。国王大権を行使することによって、国王の政府の機構に、追加の国务大臣など新たな大臣職を創設することができるが、新たな省庁が形成される時は、しばしば第二次立法によって大臣を単独法人として設置し、当該大臣に法的権能と広範な職務を付与する⁽¹³³⁾。このように、行政組織を設置、改廃する権限は、国王大権であって、実質的には首相がこれを行行使できると考えられる⁽¹³⁴⁾。

(2) 中央省庁再編

英国においても、行政組織が行行使する権限は、ほとんどの分野において議会制定法に基づいており、これらの行政権限は、議会が大臣の名称を特定して付与するというのが長年の慣行で

⁽¹²⁸⁾ 芦部, 高橋補訂 前掲注(38), p.331.

⁽¹²⁹⁾ 権限委譲を受けたスコットランド、ウェールズ、北アイルランドにも、政府がそれぞれあり、権限委譲政府 (Devolved Administrations) と総称され、それぞれスコットランド政府 (Scottish Government)、ウェールズ政府 (Welsh Government)、北アイルランド執政府 (Northern Ireland Executive) と称されている。

⁽¹³⁰⁾ Colin Turpin and Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, 7th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p.429.

⁽¹³¹⁾ Bradley et al., *op.cit.*(8), p.272.

⁽¹³²⁾ Cabinet Office, "Ministerial Code," December 2016, p.9, (sec.4).

⁽¹³³⁾ Bradley et al., *op.cit.*(8), p.280.

⁽¹³⁴⁾ 上田健介『首相権限と憲法』成文堂, 2013, p.304.

ある⁽¹³⁵⁾。ただし、国務大臣 (Secretary of State) へ授権する場合には、法律には基本的に主務大臣 (the Secretary of State) と規定されることから、省庁再編があり、国務大臣の職名に変更があった場合でも、個別の法律について、これに伴う改正を行うことは要しない。

大臣間の職務の再配分及び名称変更については、1975年国王の大臣法⁽¹³⁶⁾がこれを規律する。同法の正式な題名は、「国王の大臣間の職務の再配分、当該大臣の称号及び職名の変更並びに当該大臣に係るその他の諸規定に関する法制を統合するための法律」である。ここでいう「国王の大臣」(Minister of the Crown) とは、大蔵省、商務委員会及び防衛会議を含む国王陛下の政府の職を有する者をいう (第8条第1項)。国王の大臣の既存の権限は、勅令をもって、他の国王の大臣に移管することができる (第1条第1項)。関係法律の改正、命令・契約・訴訟における大臣の名称の変更なども、同様に枢密院令をもって定めることができる (第1条第2項)。

『内閣執務提要』においては、政府機構の改編は、首相が所管し、次のようにして行われると説明されている⁽¹³⁷⁾。

- ・大臣により、①省庁の長である大臣間の職務の移管 (改編が軽微で事務的に行うことができ、公表に値しないものを除く)、②改編が政治的に慎重な取扱いを要するもの又は政策上若しくは組織上の幅広い問題を生ずるものとなる可能性が高い場合における一大臣の所管の範囲内の職務の移管、③大臣の称号の変更を伴う場合における、一つの省庁における下級大臣間の職務の移管、が提案される場合には、首相の書面による承認を求めなければならない。
- ・特定の大臣に新たな職務を配分する提案についても、その職務が大臣の所管事項の範囲に完全には含まれない場合又は所管すべき大臣について意見の不一致がある場合には、首相の承認を求めるものとする。さらに、省庁の長である大臣が下級大臣に責務及びこれを表す特別な称号を付与する提案については、首相の書面による承認を得るものとする。非大臣省庁の設置は、政府機構の改編とみなされる。
- ・職務移管令 (1975年国王の大臣法に基づく勅令) は、大臣を長とする省庁に関係する主要な改編について必要とされることが多い。大臣を長とする省庁の範囲を越える政府機構の改編には、第一次立法 (議会制定法) が必要とされることがある。内閣府に置かれ、政府のために法案を起草し、議事手続に関して政府に助言する議会顧問局 (Office of the Parliamentary Counsel) は、職務移管令の起草に責任を負う。
- ・内閣官房長は、政府機構の問題に関する首相への助言を所管する。政府機構の改編に関わる省庁又はかかる改編の首相への提案を検討している省庁は、内閣官房に助言を求めるものとする。大臣への職務の配分は、首相の所管事項であるが、政府は、重要な政府機構の改編について議会に報告する。

外務英連邦省 (Foreign & Commonwealth Office)、大蔵省 (HM Treasury)、内務省 (Home Office)、防衛省 (Ministry of Defence) などの伝統的な省庁に変更が加えられることは基本的にないが、その他の省庁については比較的頻繁に再編がある。欧州連合レファレンダムが離脱に決した後、残留派のキャメロン首相の辞任を受けた保守党党首選を経て、メイ内務大臣が、2016年7月13日、女王エリザベス二世から首相に任命された。メイ首相は、欧州連合離脱省 (Department for Exiting the European Union) を翌7月14日に設置し、強硬離脱派のデービッド・デービス (David

⁽¹³⁵⁾ 同上

⁽¹³⁶⁾ Minister of the Crown Act 1975 (c. 26).

⁽¹³⁷⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(60), pp.27-28.

Davis) が欧州連合離脱大臣に就任した。これが直近の中央省庁再編の例である。

(3) 公的機関改革と大臣責任

中央政府の行政機構の中核にあるのは、首相官邸、内閣府のほか大臣省庁であるが、現代行政国家にあつては、その外延部にある行政機構も重要な行政主体となっている。我が国では、独立行政法人、特殊法人などがその役割を担うもので、行政法の領域に属するものであるが、行政組織編成権との関連で、英国における公的機関と大臣責任について付言する。

英国では、非大臣省庁 (Non-Ministerial Departments: NMDs) のほか、エージェンシー (Executive Agencies)、非省庁公的機関 (Non-Departmental Public Bodies: NDPB) などの様々な公的機関 (Public bodies) が行政事務を遂行している。英国では、2017年1月時点で、府省庁が25であったのに対して非大臣省庁は21、エージェンシー等は370強存在している⁽¹³⁸⁾。その数からしても、行政権の在り方を考える上で、これらの公的機関の存在は無視できない。

非大臣省庁は、首相が設置する政府の省庁であり、省庁と同様に固有の法人格を有するが、大臣を長とせず、上級公務員が統括する。通常、規制権限、検査権限等を有し、法定の監督機関 (statutory board) が置かれる。一般にその権限は、制定法を根拠とし、所管大臣を通じて議会に対して責任を負う⁽¹³⁹⁾。エージェンシーは、省庁の一部として固有の法人格は有しない。省庁が設置するが、法律により設置することもできる。非省庁公的機関は、基本的に省庁とは別の固有の法人格を有し、所管省庁により様々な方式で設置される。非省庁公的機関のうち諮問的機能を担うものは、省庁の内部にあつて固有の法人格は有さず、省庁により設置される。⁽¹⁴⁰⁾

省庁による公的機関への一定額以上の支出権限の創設及び継続に当たっては、制定法上の根拠を要する。また、課金権限、一般企業の機能を超える権限などを公的機関に付与する場合にも制定法上の根拠を要する。政策実施機能を担う執行型の非省庁公的機関の設置には、権限付与及び政府支出のためにおおむね立法が必要となるが、諮問的な非省庁公的機関については、通常は行政措置によって設置される。⁽¹⁴¹⁾

エージェンシー制度は、中央省庁を、主として大臣への政策の助言と企画立案機能を担当する中核的省庁組織と、主として実施機能を担当するエージェンシーに再編したもので、所管省庁は内閣及び大蔵省と協議の上、エージェンシーとの協定書である枠組文書 (framework document) を作成する。エージェンシー制度により、国王の行政権を淵源とし、大臣省庁が中核的主体となる行政の在り方は変容し、これに伴い大臣責任の在り方もまた変容することとなった⁽¹⁴²⁾。

⁽¹³⁸⁾ “Departments, agencies and public bodies.” Gov. UK website <<https://www.gov.uk/government/organisations>>

⁽¹³⁹⁾ Jill Rutter, “The Strange Case of Non-Ministerial Departments,” Institute for Government, October 2013, p.6.

⁽¹⁴⁰⁾ Cabinet Office, “Classification of Public Bodies: Guidance For Departments,” Public Bodies Handbook Part 1, 27 April 2016, pp.12-15, 39.

⁽¹⁴¹⁾ Cabinet Office, “Public Bodies: A Guide for Departments: Chapter 3: Setting up a new Public Body – The Legislative Requirements,” January 2007, p.1.

⁽¹⁴²⁾ 第二次世界大戦後の行政責任論の嚆矢となったのは、ヘルマン・ファイナー (Herman Finer) とカール・J. フリードリッヒ (Carl Joachim Friedrich) のいわゆるファイナー＝フリードリッヒ論争である。ファイナーは、議会に対する行政部の制度上の説明責任を確保することの重要性を強調した。これに対して、フリードリッヒは、現代の行政機構・行政官に対しては制度上の説明責任を要求するだけでは足りず、その時々行動において、コミュニティの民衆感情への直接の対応責任を自覚すること等を併せて要求しなければならないと説いた。西尾勝『行政学 新版』有斐閣, 2001, pp.34-35; Michael Jackson, “Responsibility versus accountability in the Friedrich-Finer debate,” *Journal of Management History*, 15(1), 2009, pp.66-77 を参照。

ドーン・オリバー (Dawn Oliver) とギャバン・ドゥルーリイ (Gavin Drewry) は、対応責任 (responsibility) と説明責任 (accountability) を比較し、対応責任とは、職務の結果が思わしくなければ、これについて責めを負うという意味での責任であり、説明責任とは、職務について説明すべき権限及び義務を排他的に引き受け、是正措置を講じるという意味での責任であるという⁽¹⁴³⁾。伝統的な英国の行政においては、対応責任、説明責任ともに、大臣が保持するものと考えられ、従来の一元的公務員制度においては、政策立案か実施かにかかわらず、その官庁の行為の最終的責任は、全て大臣が負うものとされていた。しかし、エージェンシー制度による政策立案と実施の分離で、かかる責任概念は変化を迫られることとなる。具体的には、大臣は政策立案においては説明責任と対応責任の双方を負うが、実施においては説明責任しか負うことがない。これに対して、エージェンシーの長は、所管大臣に対して対応責任を負い、議会に対しては委員会に証人として出席することで説明責任を負うと考えられるようになった⁽¹⁴⁴⁾。

なお、その後のエージェンシー等の進展を経て、近年では、大臣による外郭機関の統括を強化するため、キャメロン連立政権下で、2011年公的機関法⁽¹⁴⁵⁾が制定され、内閣府に公的機関担当大臣が置かれ、公的機関の整理・統廃合が行われた。かかる改革は、公的機関の増大により、大臣の行政権及び行政責任が行政組織の外延部において空洞化しつつあることへの対応と評価することができよう。

おわりに

英国における憲法学は、欧州大陸諸国とは対照的に経験主義を背景とするため、憲法の法源を始めとして、国王、議会、内閣、裁判所、権限委譲、欧州連合、人権法などについて、その運用実態にも着目して帰納的に語られることが多い。英国における政治学も、行動科学主義よりも歴史と思想に大きな比重を置いてきたため、憲法学と政治学の間には未分化性も見受けられる。それゆえ、英国憲法は、体系化が難しく捉えどころのない部分もないではない。

本稿では、英国の憲法原理から説き起こし、立憲君主制の中心的存在として、英国憲法における権威と尊厳の機能を果たす国王の在り方、世襲原理を前提とする王位継承制度の改革について見てきた。また、現代民主国家である英国になお残存する国王大権について触れた上で、議院内閣制の中心にあり、また、国王大権としての行政権の担い手でもある首相の権限にも着目して、議会解散権、行政組織編成権を取り上げて検討してきた。これまで述べてきたことから明らかなように、国王と首相に係る具体的な制度や権限の在り方については逐次変容してきているが、バジヨットが説く尊厳的部分としての国王と、実効的部分としての行政権等の国家権力の別は、今も英国憲法に存在している。

英国憲法における国王と行政権は、歴史上、漸進的に形成されてきたものであり、慣習により規律される部分が大きく、英国憲法の特徴である不文性と軟性を体現したものとなっている。その一方で、議会主権の実質的担い手である議会、特に庶民院の意思によって制定される議会制定法により、突如大きな改革がなされることも少なくない。デービッド・バトラー (David

⁽¹⁴³⁾ Dawn Oliver and Gavin Drewry, *Public Service Reforms: Issues of Accountability and Public Law*, London: Pinter, 1996, p.13.

⁽¹⁴⁴⁾ 村井慎吾「NPM型行政内分離に関する一考察—Agency制度を事例として—」『北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル』12号, 2006.2, p.221.

⁽¹⁴⁵⁾ Public Bodies Act 2011 (c. 24).

Butler) は、全ての憲法は進化するが、不文憲法は目立つことなく進化すると指摘する⁽¹⁴⁶⁾。これは、英国憲法の不文憲法と軟性憲法の性質を的確に表現した言説と言い得るであろう。本稿では、英国憲法における国王と行政権に焦点を当てて検討を進めてきたが、人知れず進化するという英国憲法の特徴は、国王と行政権についても例外ではない。この両者とも、近世以来の連続性を保ちつつ進化を続けており、現代民主国家に適合する立憲君主制と議院内閣制の在り方を恒常的に模索する途上にあり続けているのかもしれない。そうだとするならば、象徴天皇制と議院内閣制を採用する我が国において、英国憲法における国王と行政権の進化の過程を今後とも注視する意義は少なくないものと思われる。

参考文献（脚注に掲げたものを除く。）

- ・ 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）2013. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8091534_po_201204.pdf?contentNo=1>
- ・ 高柳賢三『英米法源理論 第7版』（英米法講義 1巻）有斐閣, 1953.
- ・ 田島裕『イギリス憲法—議会主権と法の支配—』信山社, 2016.
- ・ ジェニングス, I (榎原猛・千葉勇夫訳)『イギリス憲法論 新訂』有信堂高文社, 1981.
- ・ ダイシー, A. V. (伊藤正己・田島裕訳)『憲法序説』（社会科学古典選書）学陽書房, 1983.
- ・ バジヨット (小松春雄訳)『イギリス憲政論』（中公クラシックス W67) 中央公論新社, 2011.
- ・ バジヨット (深瀬基寛訳)『英国の国家構造』弘文堂書房, 1947.
- ・ バーレント, エリック (佐伯宣親訳)『英国憲法入門』成文堂, 2004.
- ・ ベーカー, J. (小山貞夫訳)『イングランド法制史概説』創文社, 1975.
- ・ ベーカー, J. H. (深尾裕造)『イングランド法史入門 第4版 第I部〔総論〕』関西学院大学出版会, 2014.
- ・ ボクダナー, ヴァーノン (小室輝久ほか訳)『英国の立憲君主政』木鐸社, 2003.
- ・ メイトランド, F. W. (小山貞夫訳)『イングランド憲法史』（名著翻訳叢書）創文社, 1981.
- ・ Blackburn, Robert, “Monarchy and the Personal Prerogative,” *Public Law*, Autumn 2004, pp.546-563.
- ・ Bogdanor, Vernon, *The Coalition and the Constitution*, Oxford: Hart, 2011.
- ・ Bogdanor, Vernon, *The New British Constitution*, Oxford: Hart, 2009.
- ・ Bradley, A. W. and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th ed., Harlow: Pearson Longman, 2007.
- ・ Brazier, Rodney, *Ministers of the Crown*, Oxford: Clarendon Press, 1997.
- ・ Dicey, A.V., J.W.F. Allison ed., *Lectures Introductory to the Study of the Law of the Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2013.
- ・ Goldworthy, Jeffrey, *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- ・ Gordon, Michael, *Parliamentary Sovereignty in the UK Constitution: Process, Politics and Democracy*, Oxford: Hart, 2015.
- ・ James, Simon, *British Cabinet Government*, 2nd ed., London: Routledge, 1999.
- ・ Jones, Bill and Philip Norton, *Politics UK*, 8th ed., Abingdon: Routledge, 2014.
- ・ Jowell, Jeffrey et al., *The Changing Constitution*, 8th ed., Oxford: Oxford University Press, 2015.
- ・ King, Anthony, *The British Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- ・ Leyland, Peter, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*, Oxford: Hart, 2007.
- ・ Lyon, Ann, *Constitutional History of the UK*, 2nd ed., London: Routledge, 2016.
- ・ Ministry of Justice, *The Governance of Britain: Review of the Executive Royal Prerogative Powers: Final Report*, October 2009.
- ・ Norton, Philip, *The British Polity*, 5th ed., Pearson Education, 2011.
- ・ Oliver, Dawn, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- ・ Rhodes, R. A. W., “Executives in Parliamentary Government,” R. A. W. Rhodes et al., eds., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp.323-343.
- ・ Rogers, David, *By Royal Appointment: Tales from the Privy Council - The Unknown Arm of Government*, London: Biteback Publishing, 2015.
- ・ Shugart, Matthew Søberg, “Comparative Executive–Legislative Relations,” R. A. W. Rhodes et al., eds., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp.344-365.
- ・ Thomas, Graham P., *Prime Minister and Cabinet Today*, Manchester: Manchester University Press, 1998.

(たなか よしひこ)

⁽¹⁴⁶⁾ David Butler, “The Changing Constitution in Context,” Matt Qvortrup, ed., *The British Constitution: Continuity and Change*, Oxford: Hart, 2013, p.7.