

動揺するウェストミンスター・モデル？
—戦後英国における政党政治と議院内閣制—

高 安 健 将

- ① 英国の議院内閣制は、多数代表型の権力を創出するメカニズムである。それは、多数派に次期総選挙まで権力を委ねることを基本とする。形成された権力に対する決定的なコントロールは、総選挙によって、さらに総選挙と総選挙の間においては議会によって担われることを想定している。
- ② 19世紀後半に政党が党内規律の強化に向かうと、議会多数派の支持を受けた首相と内閣は、党執行部を掌握する限りにおいて、自らをコントロールするはずの議会多数派を反対にコントロールできるようになった。結果、総選挙で選出された議会多数派を背景として、きわめて強い権力を首相と内閣に与える仕組みが出来上がった。
- ③ 英国政治学では、首相や内閣の権力を強調する議論のほかに、関係する社会団体と官僚組織が組み合わさった政策コミュニティー、あるいは政策ネットワークが権力の中心であるとの議論が提起されたが、議会などよりも執政権力の側に大きな権力があることでは見解が一致していた。
- ④ 英国型の議院内閣制では、有権者から議会、議会から首相・内閣、首相・内閣から大臣、大臣から官僚制へと、委任関係は一元的である。ただし、委任する側（プリンシパル）に適切な情報と権限、これらを利用できる時間が不足すれば、委任される側（エージェント）が委任する側の方針から逸脱することは起こりうる。
- ⑤ 1997年に成立した労働党政権は、閣僚や官僚制に対するコントロールを強化する組織改編を繰り返した。首相は、エージェントである閣僚や官僚制に加えて政府外からの情報の入手、ならびにエージェントの行動に対する監視を強化することで、エージェントの逸脱を減らす配置を目指した。
- ⑥ ロバート・ダールは、多数支配型デモクラシーとマディソン主義的デモクラシーというふたつの異なるデモクラシー論を示した。前者は英国の権力融合型のシステムの特徴を、後者は米国の権力分立型のシステムの特徴を理解するのに有益である。多数支配型デモクラシーが権力の担い手に対する信頼を前提にするのに対し、マディソン主義的デモクラシーはその担い手に対する徹底した不信に基づいている。
- ⑦ 英国の国家構造は、アランド・レイプハルトの想定したウェストミンスター・モデルの特徴と比較して、政権の構成、政党システム、二院制、議会主権、司法、中央・地方関係などの面で、変化に直面している。
- ⑧ 英国で進行している諸改革は、政治指導者に対する外的な制約や透明性を高め、明示的なルールを課す方向に向かっている。改革の根底には、これまでの英国の政治運営とは異なる政治観が内包されており、それはマディソン主義的デモクラシーを支える政治観と共通した政治観である。その政治観とは、権力を握る勢力に対する不信である。
- ⑨ 現在までのところ、これらのマディソン主義的諸改革は、新たに拒否点を構築して執政権力を解体するというよりも、作り出される強い権力に対して幾重にも緩やかな制約を課す制度配置を結果として指向している。だが、これらの改革がどのように進展するかは今後の推移次第である。

動揺するウェストミンスター・モデル？ —戦後英国における政党政治と議院内閣制—

高安 健将

(本稿は、政治議会課が執筆を委託したものである。)

目 次

はじめに—「権力の創出とコントロール」という視座

I 多数代表型デモクラシーと「選挙独裁」—英国政治学からの視座

II 一元代表制としての議院内閣制と集権化する執政府中枢—委任関係からの視座

III 権力分立と権力融合を理解する—R. ダールの視座

IV 国家構造改革はウェストミンスター・モデルのバージョン・アップか、逸脱か？

おわりに—多数代表型デモクラシーのなかのマディソン主義的諸改革

はじめに—「権力の創出とコントロール」 という視座

英国の議院内閣制は日本政治にとってしばしば参照点とされてきた。その際、英国の議院内閣制に伴ったイメージは、二大政党制と小選挙区制、中央集権的国家と単独政権（single-party government）、権力を掌握する庶民院（下院）と弱い貴族院（上院）、軟性憲法と違憲立法審査権の不在などのいわゆる「ウェストミンスター・モデル」の特徴であろう⁽¹⁾。

英国の議院内閣制は、本稿でも取り上げる「ウェストミンスター・モデル」の諸要素と合わさって多数代表型の権力を創出するメカニズムを基本とする。多数代表型の権力の創出は効率的な政治運営につながりやすい一方で、権力に対するそのコントロール不足には批判もある。さらに近年、英国では国家構造改革が次々に実現し、これらの改革が議院内閣制による権力の創出とコントロールのあり方にも本質的な変化をもたらす可能性がある。

本稿では、英国政治学の知見、委任関係論、米国の政治学者ロバート・ダール（Robert Dahl）のデモクラシー論を手がかりに、英国の議院内閣制の特徴を描き、さらに近年の国家構造改革が英国の多数代表型デモクラシーとの関係でどのような性格をもつのかを考察する。

I 多数代表型デモクラシーと「選挙独裁」—英国政治学からの視座

A.V. ダイシー（Albert Venn Dicey）は、19世紀後半、英国の古典的な国家構造に関する議

論を提示した。彼によれば、議会主権は、法の支配と並んで、英国の国家構造の基本原則であるとされた⁽²⁾。その議会主権は君主と貴族院そして庶民院によって担われた。英国の議会は、17世紀の法学者ウィリアム・ブラックストン（William Blackstone）によって、「自然にとって不可能でないことは何でもできる」とさえ表現された。

その後、国家構造のなかで庶民院は決定的な存在となってゆく。ウォルター・バジヨット（Walter Bagehot）は英国の国家構造を尊厳的部分（dignified part）と実効的部分（efficient part）に分け、前者が権威や人びとの忠誠と信頼を獲得する要素、後者がその権威を政治運営に活用する要素であると整理し、「支配的な影響力」すなわち「決定を行う能力」は実効的部分である庶民院にあると論じた。さらにバジヨットは、英国の国家構造上の実効的秘密（efficient secret）は、「執政権力と立法権力の密接な連合、あるいはほぼ完全な融合」であるとし、内閣が両者の結節点であることを強調した。その際、バジヨットは、内閣を立法府にある多くの委員会のうち最も偉大なものとみなし、内閣をその起源においては立法権力に属する一方、機能において執政権力に属すると捉えた。この融合がまさに内閣政治（cabinet government）の独特の特徴であるとバジヨットは考えたのである。⁽³⁾

他方、有権者は、庶民院議員を総選挙で選出することを通して、主権をもつ議会との関係を成立させた。デモクラシーの進展に伴い、議会は、総選挙によって民主的正当性を獲得するようになり、きわめて大きな権力を手中に収めた。そうしたなかで、相対多数制に基づく選挙制度である小選挙区制も議員の選出方法として普

(1) アレンド・レイプハルト（粕谷祐子訳）『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』勁草書房、2005、pp.8-16。

(2) 戒能通厚「現代イギリス法とダイシー」戒能通厚編『現代イギリス法事典』新世社、2003、pp.53-55。

(3) Walter Bagehot, *The English Constitution. With an introd. by R. H. S. Crossman*, London: Collins, 1963/1867, pp.61-67, 81.

及・定着した。小選挙区制は多数派に対し得票率以上に高い議席率を与えることで、ある程度人為的に多数（過半数）派を議会に形成することを促し、その多数派に権力を委ねる効果を発揮してきた。

英国の政治システムは、選挙で形成された多数派に次期総選挙まで権力を委ねることを基本とし、その権力に対する決定的なコントロールは総選挙によって、さらに総選挙と総選挙の間においては議会によって担われることを想定した。バーナード・クリック (Bernard Crick) は、「英国の伝統的自由の多くは政党間の交代に依拠して保たれている。多くのものにとって、『自由』は（完全な意味でないとするば最低限）定期的で平和な政権交代を保証するのに必要な諸権利と諸条件として定義されうる」とさえ論じた⁽⁴⁾。

くわえて、決定的な権力に対する制約とはならなかったが、総選挙で有権者の判断に資する情報を提供する野党やマスメディア、舞台裏で政治指導者たちに情報や助言を提供する官僚制、さらには権力中枢での集合的意思決定の原則が、政治権力に対する周辺的なコントロールを提供した。集合的意思決定が権力に対するコントロールとなるのは、決定の場が合議体となることでメンバー間の相互抑制が作用するためである。

ただ、19世紀後半に政党が党内規律の強化に向かうと、議会多数派の支持を受けた首相と内閣は、党執行部を掌握する限りにおいて、自らをコントロールするはずの議会多数派を反対に

コントロールできるようになった。結果、総選挙で選出された議会多数派を背景として、首相・内閣はきわめて強力な権力を獲得できる仕組みが出来上がるようになった⁽⁵⁾。労働党所属の庶民院議員で閣僚も歴任したりチャード・クロスマン (Richard H. S. Crossman) は、1963年に再版となったバジヨットの『英国の国家構造 (*The English Constitution*)』の序文のなかで、「戦後の時代にあつて内閣政治から首相型政治 (prime ministerial government) への最終的な転換がみられた」とし、「内閣は、首相型政治の到来とともに、バジヨットの発見した法則に従えば、国家構造のその他の尊厳的部分に加わっている」とややセンセーショナルに記した⁽⁶⁾。クロスマンは、首相職への集権化の背景として、首相のもとへの党組織の集権化と、合議的な内閣では掌握できない集権的な行政官僚制の増殖を挙げている⁽⁷⁾。

ほかにも、保守党政権の閣僚を歴任し2度にわたって大法官を務めたヘイルシャム卿 (Lord Hailsham) も、1970年代に、こうした英国政治の状況を「選挙独裁 (elective dictatorship)」と呼んで危機感を表明した⁽⁸⁾。あるいは「選挙で選ばれた君主 (elected monarch)」、「絶対首相制 (absolute premiership)」といった表現で、英国における強い首相と集権的な国家構造を評価する論者も登場した⁽⁹⁾。

こうした議論が学問的であるよりは政治的含意をもっていたのに対し、政治学の側では1970年代末から、より精緻かつ実証的な議論が登場

(4) Bernard Crick, *The Reform of Parliament*, 2nd ed., London: Weidenfeld and Nicolson, 1968, p.8.

(5) Gary W. Cox, *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987; Wolfgang C. Müller, "Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work," *European Journal of Political Research*, Volume 37, Issue 3, May 2000, pp.309-333.

(6) R. H. S. Crossman, "Introduction," Bagehot, *op.cit.*, pp.51, 54.

(7) *ibid.*, pp.51-52.

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

(9) F. W. G. Benamy, *The Elected Monarch: The Development of the Power of the Prime Minister*, London: Harrap, 1965; Tony Benn, "The Case for a Constitutional Premiership," Anthony King, ed., *The British Prime Minister*, 2nd ed., Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1985.

し始める。ジェレミー・リチャードソン (Jeremy Richardson) とグラント・ジョーダン (Grant Jordan) の政策コミュニティー論や、デイヴィッド・マーシュ (David Marsh) とロッド・ローズ (Rod Rhodes) の政策ネットワーク論は、政策がそもそも首相や内閣、大臣といった政治的に高次のレベルではなく、より下位のレベルで関係団体と官僚組織によって形成・決定されると論じた。前者が集団理論に、後者が権力資源論に依拠して議論を構成したにもかかわらず、両者は英国政府がトップダウン型の単純な集権的組織ではないことを強調する点で類似の結論に至っていた⁽¹⁰⁾。その後、リチャードソンは、例えば、政権交代や政治の欧州化といったマクロな政治的要因が団体活動に与える影響を射程に入れて政策の継続性とともに変化を分析しようとし、ローズは、政策ネットワーク間を含めたより高次の政府内調整を担う「執政府中枢 (core executive)」にも関心を向け、より高次の調整や政策決定を否定してはいない⁽¹¹⁾。

以上の議論は、権力の所在をめぐる論争を巻き起こした一方で、(場合によっては社会の諸団体をくわえて) 執政権力の側に大きな権力があることでは合意していた。このように、弱い司法や中央集権的な政府という条件とともに、議会権力と執政権力の融合あるいは相互依存が強い権力の核を作り出す、という命題は生き続けていたのである。

このような強い権力に対する批判は古くから存在する。たとえば、J. J. ルソー (Jean-Jacques Rousseau) は、デモクラシー以前の時代についてではあるが、政府優位の英国の議会政治を捉

えて、「イギリスの人民は自由だと思っているが、それは大まちがいだ。彼らが自由なのは、議員を選挙する間だけのことで、議員が選ばれるやいなや、イギリス人民はドレイとなり、無に帰してしまう」⁽¹²⁾とこれを痛烈に批判していた。

ルソーの指摘を待つまでもなく、総選挙と総選挙の間、政府は相当の自由を得ることができるとは。確かにこの期間、政府をコントロールするのは議会の役割ではある。だが、議会は、政府の創出と支持という役割と、これを監視しコントロールするという二重の役割を担っている。政党規律が確立した時代にあつて、政党間競争の激化は政党の凝集性を一層高め、政権党所属議員に政府を支持する役割を優先させ、監視とコントロールの役割を十分に果たさせない状況を作り出している。

さらに現代においては、政党間競争の激化にくわえて、政府の機能の肥大化、保守党長期政権下におけるエージェンシー化などの行政改革の結果、行政機関の政策やその決定手続きと帰結そして関連機関の行為について、最高決定権者である大臣が責任をとることがますます困難になっている。このことが、責任 (responsibility) と説明責任 (accountability) を区別しようとする考え方につながっている。つまり、大臣は行政機関の政策について説明責任は有するが、最終的に辞任につながる責任はとらないという発想である⁽¹³⁾。

英国における政府は、憲法などの公式の抑制、連邦制による権力の分割、強力で活発な地方政府、議会での真の敗北の可能性に直面していな

(10) J. J. Richardson and A. G. Jordan, *Governing under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford: Martin Robertson, 1979; A. G. Jordan and J. J. Richardson, *Government and Pressure Groups in Britain*, Oxford: Clarendon Press, 1987; R. A. W. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-central Governments of Britain*, London: Unwin Hyman, 1988; David Marsh and R. A. W. Rhodes, *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, 1992.

(11) Jeremy Richardson, "Government, Interest Groups and Policy Change," *Political Studies*, Vol.48, Issue 5 (2000), pp.1006-1025; R. A. W. Rhodes and Patrick Dunleavy, eds., *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, London: Macmillan, 1995.

(12) ルソー (桑原武夫・前川貞次郎訳)『社会契約論』岩波書店, 1954, p.133.

いのであり、クリックによれば、他のいかなる国と比較しても断固とした行動をとる自由を有してきた⁽¹⁴⁾。こうして英国の議院内閣制は、きわめて強い権力を創出する一方で、それゆえにこそ、継続的な批判にもさらされてきたのである。

II 一元代表制としての議院内閣制と集権化する執政府中枢—委任関係からの視座

大統領制や議院内閣制といった政治運営の基本的な構造を理解するにあたり、権力の委任 (delegation) という現象に着目する議論がある⁽¹⁵⁾。プリンシパル (本人) = エージェント (代理人) (PA) 理論はその典型である。

近年、英米両国以外の国々に視野を広げると、大統領制と議院内閣制の二分法は比較政治学上有意ではないとの指摘があり、有力な見解となっている⁽¹⁶⁾。他方、PA 理論からみた場合、米国にみられる権力分立型のシステムと英国にみられる権力融合型のシステムは依然として対照的である。以下では、テリー・モー (Terry M. Moe) とマイケル・カルドウェル (Michael Caldwell) の委任関係に関する議論を手がかりに、米国の大統領制との比較のうえに英国の議院内閣制の基本的な特徴を確認したい⁽¹⁷⁾。

委任関係の視座から米国型の大統領制と英国型の議院内閣制を比較すると、有権者より始まる委任の流れが前者では多元的となって錯綜す

るのに対し、後者では一元的で明瞭であることがわかる。米国の権力分立型の大統領制では、有権者は大統領と議会 (上院と下院) を選挙で選ぶ。つまり、民主的正当性は二元的あるいは多元的なのである。委任の流れを辿ると、その後、大統領は長官を選任し、その長官が大統領のエージェントとなって省などの各行政機関を取り仕切る。さらに各行政機関は担当の長官のエージェントとなって、政策運営を行う。

ただし、米国型の大統領制の場合、大統領を起点とする委任の流れに対して、議会も関与することになっている。議会は各行政機関の予算と権限、(上院に限り) 上級役職者人事をコントロールすることで、長官と行政機関のプリンシパルとなっている。さらに議会は多様な利益の集合体である。各利益は、ひとたび決定された事項について選挙のたびに覆されないように法律のかたちで明文化し、民主的コントロールや実効性よりも当該利益を保護し侵害しないように規制で縛られた行政機関を設立することを求める。権力分立的なシステムにおいて法律は制定することは容易ではないが、成立すれば変更することが困難である分、存続しやすい。議会が反映する利益が多様であるため、結果として出来上がるのが「奇怪な官僚制」ではあっても、各種社会団体が望む限りにおいて議会はこれを成立させてきたと、モーらは論じる⁽¹⁸⁾。

このように委任関係という観点からすれば、長官と行政機関は、大統領と議会 (上院・下院) という2つ (ないし3つ) の機関のエージェン

(13) Stuart Weir and David Beetham, *Political Power and Democratic Control in Britain*, London: Routledge, 1999, p.340.

(14) Crick, *op.cit.*, p.16.

(15) 英国政治学の文脈で委任関係の議論を整理した文献として、Matthew Flinders, "Delegation," Matthew Flinders et al., eds., *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2009. を参照のこと。

(16) 待鳥聡史「大統領的首相論の可能性と限界—比較執政制度論からのアプローチ」『法学論叢』158巻5-6号, 2006.3, pp.311-341; 建林正彦ほか『比較政治制度論』有斐閣, 2008, pp.113-114.

(17) Terry M. Moe and Michael Caldwell, "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.150, No.1 (1994), pp.171-195.

(18) *ibid.*, p.175.

トであることがわかる。長官や特に行政機関は複数のプリンシパルの間で委任の混乱に直面し、場合によってはこの混乱を利用して自らの選好に近い政策を実行する可能性もある。その結果、モーらによれば、大統領は、議会と共有するエージェント（行政機関）を信頼できず、また経済政策などにみられるように担当機関がバラバラになっているため、議会に干渉されない政治的に任用された独自のスタッフを求めて、集権的なコントロールを行うための巨大な大統領府を誕生させた⁽¹⁹⁾。

これに対し、英国型の議院内閣制では、有権者から議会、議会から首相・内閣、首相・内閣から大臣、大臣から行政官僚制へと、委任関係は一元的であり、エージェントによるプリンシパルの方針からの逸脱が生じにくい。適切な情報と権限、そしてこれらを利用する時間があれば、一連の委任関係のなかでプリンシパルはエージェントをコントロールできる⁽²⁰⁾。モーらによれば、特に首相は、自らのエージェントである大臣たちを、そして大臣たちを通して間接的に官僚制を、プリンシパルとして単独でコントロールできる。それゆえに、米国型大統領制下の大統領とは異なり、首相は独自の巨大なスタッフを必要とはしないというのである⁽²¹⁾。モーらの議論は、閣僚こそが首相の政策顧問であるという英国国家構造の原則と共通する内容であり、英国の首相府（prime minister's office）の規模が伝統的に小さくて済んだ背景をも説明する。

ただ、議院内閣制下で一元的な委任関係が成立していたとしても、委任すること自体に伴う危険は軽視できない。委任が成立するためには委任する側（プリンシパル）と委任される側（エージェント）が必要だが、多くの委任関係にはこの両者間に利益対立の可能性がある。もちろん、プリンシパルが（報酬を与え制裁を加える手段とこれを用いる時間を有するという条件で）エージェントの行動について全て情報を把握する場合には、エージェントによる逸脱は問題とならない。問題は、プリンシパルがエージェントの選好や能力、直面する状況について完全情報をもたない場合、そしてエージェントの行動について完全情報をもたない場合、である。前者の場合、プリンシパルは不適当なエージェントを選任してしまう危険があり、後者は選任したエージェントに対してプリンシパルの利益に反するかたちで行動する機会とインセンティブを与える危険がある⁽²²⁾。

1997年に成立した労働党政権（1997年～2010年）は、閣僚や官僚制に対するコントロールを強化する組織改編を繰り返し行った⁽²³⁾。労働党政権下では、首相府と内閣府、財務省が強化されて政策立案にも積極的に関与するようになり、各省庁に対する監視とコントロールも強化され、さらには政権のメッセージを管理して発信するメディア戦略の拠点となった。政府の中核において調整と統合を担う執政府中核（core executive）を観察すると、首相と財務相のもとへの集権化が進んだことがわかる⁽²⁴⁾。

(19) *ibid.*, p.190.

(20) 時間と政治サイクルについては、高安健将「議院内閣制と政治サイクル—日英比較の視座から」『成蹊法学』73号, 2010, pp.134-107. を参照のこと。

(21) Moe and Caldwell, *op.cit.*, pp.191-192. 議院内閣制において、有権者と議会、議会と首相・内閣の間の委任とコントロールを担保するものとして、政党の果たす役割が決定的である。Müller, *op.cit.*, p.330. 政党の凝集性に関しては、本稿で十分に検討することはできなかったが、この点については、Cox, *op.cit.*; 高安健将「現代英国における政党の凝集性と議員候補者選定—党執行部と選挙区組織の権力バランスの変容」日本政治学会編『選挙区政治』（年報政治学2011 - II）（近刊）。

(22) Kaare Strøm, "Parliamentary Democracy and Delegation," Strøm et al., eds., *op.cit.*, pp.61-62.

(23) 以下、高安健将「議論・調整・決定—戦後英国における執政府中核の変容—」『公共政策研究』9号, 2010, pp.30-31. も参照のこと。

執政府中枢は、スタッフを増やすことで、官僚制を監視する人員を拡充したばかりでなく、外部のシンクタンクや専門家との連携も深め、エージェントに委任するべきそもそもの政策や課題についての情報を得ることに努めた。さらに、こうした集権化によって執政府中枢は調整のためのメカニズム以上の役割を果たすようになった。労働党政権下では、首相－財務相とそれ以外の大臣、首相府－内閣府－財務省とそれ以外の省庁の関係の変化が、水平的関係の特徴とする伝統的な同輩色 (collegiality) を薄れさせ、上下関係という階層化を強めた。

それでは、なぜ議院内閣制下の執政府中枢でこうした集権化が促されたのか。その背景について委任関係の観点から、官僚制に対する不信感と政党内対立という2つの問題に絞って整理したい。

第1の官僚制に対する強い不信感は労働党政権のみならず、保守党政権にも共有されており、2つの不信感を内包していた⁽²⁵⁾。

ひとつは、官僚制内部から提起される政策アイデアの枯渇とこれに対する不満であった。これは1970年代以降に顕在化した経済政策や欧州問題を巡る根本的な思想対立をも背景としており、官僚制が異なるパラダイムに対応した政策を打ち出せないことの表れでもあった。さらに労働党政権が取り組もうとした課題にはたとえば社会的排除のように、「いやな課題 (wicked issues)」と称されるものが多く含まれ

ていた。これらの課題は、問題自体の定義の仕方や原因について確定されておらず、解決策についても合意がないゆえに、「いやな課題」とされた⁽²⁶⁾。

そこで、特にマーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher) やトニー・ブレア (Tony Blair) といった歴代の首相たちは、シンクタンクや専門家などの政府外からの政策助言を求めた。ブレア政権下のゴードン・ブラウン (Gordon Brown) 財務相も特別顧問を多用したが、それは省外で開発される政策アイデアを入手できるようにするためでもあった⁽²⁷⁾。政権幹部たちは官僚たちの提案する対策 (政策) に対して不信感をもっていたために、より詳細な政策プログラムをもって官僚制への委任を行おうとしたのである。

官僚制に対するもうひとつの不信は、政策執行に関連している。保守党長期政権 (1979年～1997年) は、階層的で硬直的な官僚制が政策提言にエネルギーを集中させ、政策執行では不十分な実績しか示さないことを不満とし、政権の意向を実現する管理能力を評価する、いわゆる“can do ethos”をホワイトホールに持ち込んだ。この改革は上級官僚を政策顧問としてよりも、組織の管理者として位置づけ直そうとする試みであった。さらに政策執行は、1980年代以降、中央及び地方の公共セクター、私企業 (private enterprise)、社会的企業 (social enterprise) などの多様な供給主体によって担わ

(24) 阪野智一「イギリスにおける中核的執政の変容—脱集権化のなかの集権化」伊藤光利編『政治的エグゼクティブの比較研究』(比較政治叢書 4) 早稲田大学出版部, 2008, pp.33-62; 高安 同上

(25) 労働党の官僚制不信は、1970年代の経済運営の失敗のトラウマ、大臣と官僚の関係を冷笑的に描いた *Yes, Minister* の印象、サッチャー首相による官僚制の政治化への疑念に基づいていたとも言われる。Christopher Foster, *British Government in Crisis, or, The Third English Revolution*, Oxford: Hart, 2005, p.160. 実際、大臣と官僚の関係を風刺的に描いた英国のテレビ・ドラマである *Yes, Minister* の番組制作には、1970年代の労働党政権の関係者も関わっていた。

(26) Vernon Bogdanor, "Introduction," Vernon Bogdanor, ed., *Joined-up Government*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp.6-7.

(27) David Richards and Martin J. Smith, "The 'Hybrid State': Labour's Response to the Challenge of Governance," Steve Ludlam and Martin J. Smith, eds., *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004, pp.112-113.

れるべく多元化した。これは政策執行に関連して、エージェントの多元化とそれに伴う契約的発想が導入されたことを意味する。

労働党は政権に就くと、こうした前保守党政権の問題意識や官僚制の役割の再定式化を受け入れた一方で、政府あるいは公的部門の一体性を回復する必要も認識していた。その結果が“joined-up government”（一緒にやる政治）や目標（target）の設定といった考え方の導入である⁽²⁸⁾。政権成立当初は、調整や権威的なトップダウン、ネットワークや市場原理など多様な方途を含む“joined-up government”が標榜されたが、2000年代に入り公共サービスの実際的な供給（delivery）に力点が置かれると、トップダウンの傾向は明確になった⁽²⁹⁾。たとえば、労働党政権の採用した包括的歳出見直しと2年ごとの歳出見直し、公共サービス協定といった制度設計は、財務省（そして首相府-内閣府）と、各省庁とに契約関係を成立させたとみることができる。

歴代の政権で顧問も歴任したクリストファー・フォスター（Sir Christopher Foster）は、その結果として、大臣たちは企業における執行役のようになり、エージェントや地方政府などによる政策執行の進捗状況を管理する役割を負うことにもなったと現状を批判的に描写している⁽³⁰⁾。内閣府や財務省には各機関の政策執行の状況を監視する部門も設けられ、エージェントである各行政機関との事前の「契約」と事後の監視の仕組みという組み合わせが用意された。こうした動きは、エージェントに対する典型的なコントロール強化の試みとして理解することができる⁽³¹⁾。

次に執政府中枢における集権化要因としての政党内対立について検討しよう。この対立はより具体的には政権及び政権党の内部対立を指す。サッチャー政権（1979年～1990年）下において、首相府あるいは内閣府に従前から配置されていた政策顧問や政策室の一層の充実が図られた。その背景を考えると、当時のサッチャー首相による強いイデオロギー指向と性格的な「確信政治（conviction politics）」の傾向以上に重要であったのは、首相が閣僚たちを必ずしも政策顧問として信頼できていないことであった。このような政権内対立を反映して、コミュニケーション戦略でも首相に好意的な立場からの報道が行われることをサッチャー首相は求めた。

労働党は歴史的には保守党以上に激しい路線闘争を繰り広げてきた。戦後の社会主義派と社会民主主義派の対立に続き、伝統派と現代化推進派の対立は、労働党政権誕生後も残った。さらにブレアとブラウンは一時期、政治的双子とさえ言われたが、政権が誕生すると、ブレアを支持する人びととブラウンを支持する人びとの間でも対立は激化した。首相とその周辺は、大臣たちばかりでなく、バックベンチの自党議員たちも十分に信頼できない状況のなかで、独自の組織強化を進めることを選択した。政治的コミュニケーション戦略においても、一貫性のあるメッセージを政府全体で発信するべく、集権化は進められた⁽³²⁾。

もちろん、労働党政権下での首相府と内閣府の複雑かつ頻繁な組織改編が、政府内における統一性の確保を目指したにもかかわらず、統一性と監視機能の確保、責任の所在の明確化と

(28) Richard Heffernan, “The Blair Style of Central Government,” Patrick Dunleavy et al., eds., *Developments in British Politics 8*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, pp.20-21.

(29) 阪野 前掲論文, p.53.

(30) Foster, *op.cit.*, p.204.

(31) Arthur Lupia, “Delegation and its Perils,” Ström et al., eds., *op.cit.*, p.45.

(32) 高安健将「英国労働党の現代化戦略—政策転換・政策刷新・積極的メディア対策」『成蹊法学』65号, 2007, pp.175-200.

いった目的の実現に結びついたということではない⁽³³⁾。統一性は悪化した観もあり、特に内閣府と財務省の微妙な関係は省庁にとっては混乱要因であった⁽³⁴⁾。

このように政権の中核で首相と財務相の綱引きがあった一方で、首相はエージェントである閣僚や官僚制に加えて外部からの情報の入手、ならびにエージェントの行動に対する監視を強化することで、エージェントの逸脱を減らす配置を目指した。労働党政権下では、政府内での集権化もいっそう進行したのである。

Ⅲ 権力分立と権力融合を理解する — R. ダールの視座

それでは、集権的で強い執政権力を作り出す英国の議院内閣制は、デモクラシーの観点からはどのように理解できるのであろうか。

ここで参考になるのが米国の政治学者ロバート・ダール (Robert Dahl) の議論である⁽³⁵⁾。ダールは、『民主主義理論序説 (*A Preface to Democratic Theory*)』で2つの対照的なデモクラシー論を提示している。すなわち、多数支配型デモクラシー (populistic democracy) とマディソン主義的デモクラシー (Madisonian democracy)⁽³⁶⁾である。この二分法は権力融合型と権力分立型のシステムを比較するのに有用である。

ダールは、多数支配型デモクラシーを説明するにあたり、「組織は、政府の決定に到達する過程が人民主権と政治的平等という条件と矛盾しないまさにその場合にのみ、民主的である」とする定義から出発して、「多数支配型デモクラシーにおける意思決定と矛盾しない唯一のルールは多数決原理である」との命題を導き出す。そのうえで、「多数支配の原理が規定するのは、複数の選択肢のなかから選択する際、より多くの人数によって好まれる選択肢が選択されることである」とする定義を示している。こうして多数支配型デモクラシーは人民主権と政治的平等の原理に支えられる多数支配を正当化する。

これに対し、ダールは、マディソン主義的デモクラシーを、政治的平等から導き出される多数支配と、地位や権力、富をもつある種の少数派の自由の保障という対立する目的の妥協を目指した努力として位置づける。ダールによれば、マディソン主義的デモクラシーは「外的な抑制によって制約されなければ、いかなる個人もいかなる個人の集まりも、他者に対して専制を行う」という第1仮説から出発する。さらに、「実現されるべき目標は、少なくとも米国では、非専制的な共和国である」とされ、マディソン主義的システムの中心的倫理目標とされる⁽³⁷⁾。その上で、ダールは第2仮説で「立法、執政、司法の全ての権力を同じ手のなかに集めること

(33) Martin. J. Smith, "The Core Executive and the Modernization of Central Government," Patrick Dunleavy et al., eds., *Developments in British Politics 7*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, p.71; Martin Burch and Ian Holliday, "The Blair Government and the Core Executive," *Government and Opposition*, Vol.39, 2004 winter, p.10.

(34) House of Lords Select Committee on the Constitution, *The Cabinet Office and the Centre of Government*, 4th Report of Session 2009-10, 29 January 2010, Oral Evidence, pp.88-105, Examinations of Witnesses, 8 July 2009. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/30/30.pdf>> (2011年10月31日最終アクセス)

(35) Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: University of Chicago Press, 1956.

(36) マディソン主義的デモクラシーはダールの用語であり、マディソンがデモクラシーを論じたということではない。本稿では、ダールの議論について論じる際には「マディソン主義的デモクラシー」とし、より一般的にダールの捉えようとした政治運営システムを表現する際には「マディソン主義的システム」としている。この点については、西崎文子先生 (成蹊大学) と空井護先生 (北海道大学) にご指摘を頂いた。また、ダールによる多数支配型デモクラシーとマディソン主義的デモクラシーの理解については中野勝郎先生 (法政大学) にもご教示を頂いた。お礼を申し上げます。もちろん、本稿についての責任は筆者にある。

は、外的な抑制の排除を意味する」、「外的抑制の排除は専制を作り出す」、「したがって全ての権力を同じ手のなかに集めることは専制を意味する」と整理する⁽³⁷⁾。こうした議論を経て、マディソン主義的デモクラシーは、「立法、執政、司法の全ての権力を同じ手のなかに集めることは、たとえそれがひとりであれ、少数であれ、多数であれ、そして世襲であれ、自薦であれ、選挙で選ばれたのであれ、回避されなければならない」ということを、非専制的な共和国が成立するのに必要な条件であるとしている⁽³⁸⁾。

もちろん、ダールによれば、多数支配型デモクラシーも多数派の権力の抑制という発想を含んでいる。ただ、彼は、権力に対する抑制を、①良心その他の社会的教化の産物といった個人の内的な抑制、②複数の社会的な均衡と抑制、③憲法的に規定された抑制、の3つに分類した場合、マディソン主義的デモクラシーは前2者を不十分とし、第3の憲法的抑制を重視するシステムであることを強調する⁽⁴⁰⁾。

ダールは、マディソン主義的デモクラシーがイデオロギーとしてはともかく政治理論としては明らかに不十分であるとの評価を下している⁽⁴¹⁾。しかし、マディソン主義的デモクラシーがさまざまな欠陥を内包するにもかかわらず、そのイデオロギーは「『米国的』とふさわしく呼びうる全ての思想体系のなかで、依然として最も普及し深く根ざしている可能性がある」と言うのである⁽⁴²⁾。米国における権力分立制はまさにマディソン主義的システムを体現している。

本稿にとってマディソン主義的デモクラシーが重要なのは、権力をもつ勢力に対するその不信の所以である。ダールは、マディソン主義的デモクラシーという用語の由来であるジェームズ・マディソン (James Madison) の次の言葉を引用している。「良心は…個人では不十分なものであると知られており、多数の人びとのなかでは、そこからはほとんど何も期待できない」⁽⁴³⁾。マディソン主義的システムでは政治権力の担い手に対する強烈な不信のゆえに、権力をバラバラにし、同じ政治勢力による独占を困難にして相互監視と相互抑制を促す仕掛けとなっている。

これに対し、多数支配型デモクラシーと親和性をもつ英国政治の伝統的なあり方は、全く異なる原理に基づいて運用されてきた。クリックの論じるように、「英国の政府は、それ自身の徳性 (morality) と良識、そして総選挙の広範かつ大雑把にして大胆な検証によってのみ抑制される」のである⁽⁴⁴⁾。多数支配型デモクラシーを支えるのは政治権力の担い手に対する信頼であり、それゆえに議会権力と執政権力の融合（あるいは同じ勢力による同時掌握）を許してきた。第I章で論じた議会権力と執政権力の融合による強大な権力の創出、第II章で示した首相（及びブレア政権下では財務相）を中心とする執政府中枢への集権化は、権力の担い手に対する信頼を前提としていた。このことは権力に対する信頼が社会に存在するというのではなく、存在することを前提としてシステムが成立すること

(37) Dahl, *op.cit.*, pp.6, 10.

(38) *ibid.*, p.6.

(39) ダールは、非専制的な共和国が存在するのに必要な条件を2つ挙げており、本文中の第1の条件のほか第2の条件として、「派閥は、コントロールを課して、他の市民の諸権利あるいは共同体の恒常的集合利益に敵対的に行為することに成功しないようにしなければならない」としている。*ibid.*, p.11.

(40) *ibid.*, p.36.

(41) ダールは人民民主主義についても、技術的、倫理的、経験的観点から批判を整理している。*ibid.*, pp.52-60.

(42) *ibid.*, pp.30-31.

(43) *ibid.*, p.17.

(44) この引用からも理解できるように、クリックにあっては総選挙が権力のコントロールには決定的に重要であり、政権交代は自由の確保に不可欠であると理解された。Crick, *op.cit.*, p.17. 本稿, p.35. も参照。

を意味している。

それでは近年の国家構造改革を考慮に入れた場合、はたして英国における権力の創出とコントロールのメカニズムは、依然としてマディソン主義的システムと対照をなす多数支配型デモクラシーの特徴を示すのであろうか。

IV 国家構造改革はウェストミンスター・モデルのバージョン・アップか、逸脱か？

英国政治についてはダールの用いた多数支配型デモクラシーよりも、ウェストミンスター・モデルという言葉で説明されることが多い。アレンド・レイプハルト (Arend Lijphart) によって理念型化された英国のウェストミンスター・モデルの特徴を挙げれば、① [政権構成] 単独過半数内閣への執政権力の集中、② [議会－内閣関係] 議会に対する内閣の優越、③ [政党システム] 二大政党制、④ [選挙制度] 得票率と獲得議席率の格差が大きい選挙制度、⑤ [社会利益の集約] ネオ・コーポラティズムと対比される利益集団多元主義、⑥ [中央－地方関係] 連邦制と対比される単一国家と中央集権制、⑦ [議会] 一院制議会への立法権の集中 (英国の場合には、より正確には非対称的な二院制)、⑧ [憲法] 軟性憲法、⑨ [違憲審査権] 不在、⑩ [中央銀行] 政府に支配される中央銀行、となる⁽⁴⁵⁾。戦後英国の典型的な政治運営のあり方は、ウェストミンスター・モデルに表れるように、まさに多数支配型あるいは多数代表型 (majoritarian) と言って差し支えなかった。

だが、現在の英国の政治運営のあり方をみると、レイプハルトが注目したウェストミンスター・モデルの特徴は、多くが変化を遂げているか、その途中にあることがわかる。順に検討してみたい。

政権構成 [①] をみると、20世紀前半は確かに連立政権の時代であるが、1945年以降は、1977年3月から1978年6月にかけて成立していた労働党・自由党協定 (Lib-Lab pact) という一種の閣外協力を考慮に入れたとしても、連立政権は存在しなかった。だが、2010年に成立したキャメロン政権は保守党の単独政権ではなく、自民党との連立政権となった。というのも、議席率で第一党となった保守党が総選挙で全650議席の過半数を大幅に下回る307議席しか獲得できなかったからである。

政党システム [③] では、二大政党が得票率はもとより議席率でも勢力を低下させている。保守、労働の二大政党による政権交代は、1945年以降に定着し、1970年代中葉の連合政権論や1990年代前半の一方優位政党制化論 (いわゆる英国政治の「日本化」論) の登場をみながらも、2010年までは一貫してみられた現象であった。たとえば、1955年の総選挙は、獲得議席率では保守党が54.6%と労働党が44.0%、得票率では保守党が49.7%と労働党が46.4%となり、二大政党の獲得議席率の合計が98.6%となる一方、得票率の合計は96.1%であった。この時代には確かに二大政党制が成立していたとみることができる。

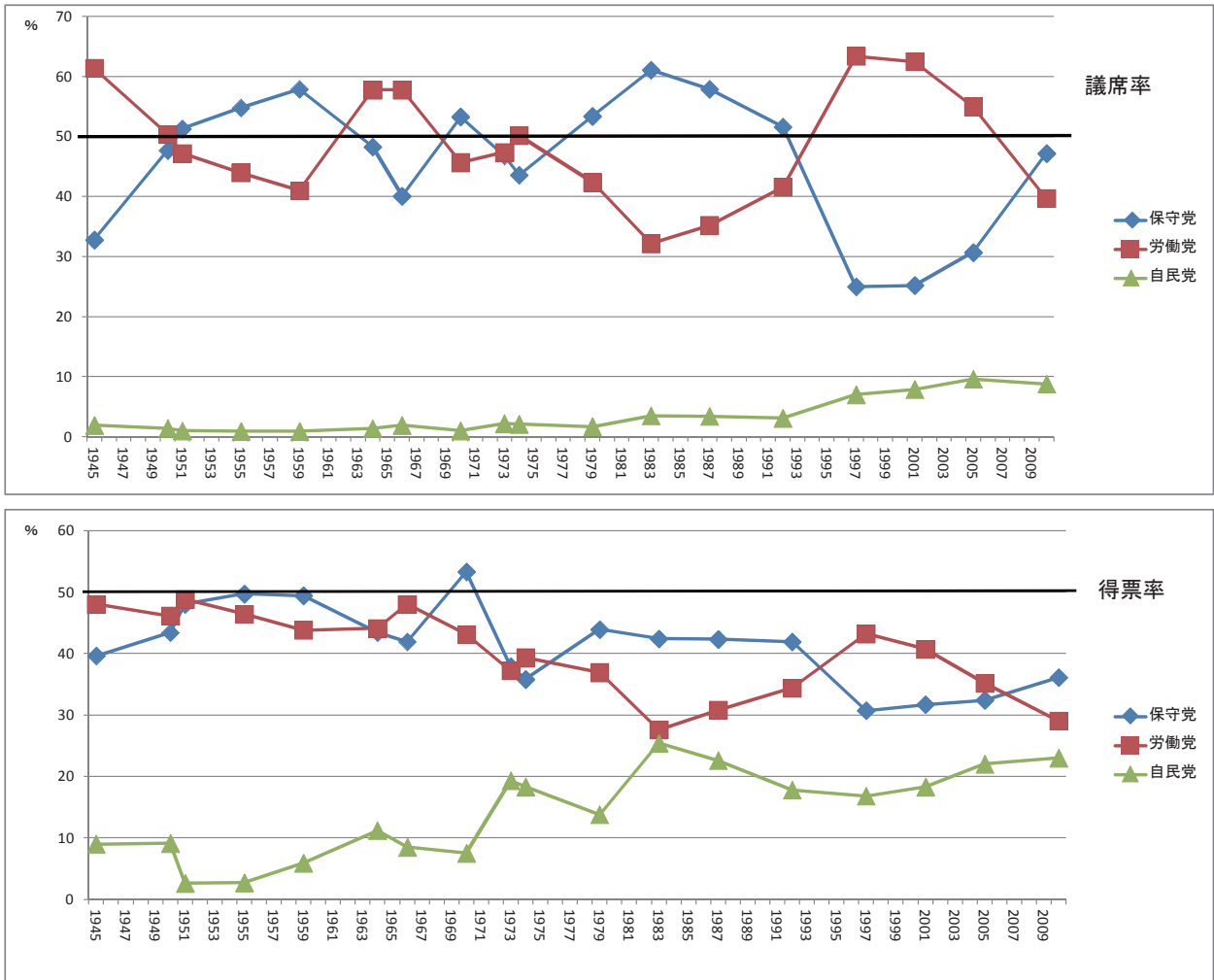
二大政党によるこうした独占傾向は、議席率では1997年総選挙以降の自民党の躍進により変化がみられ、得票率ではすでに1974年2月の総選挙以降の第三党の躍進により崩れ始めていた。2010年総選挙では、二大政党の合計獲得議席率が86.9%、相対得票率は65.1%となった。獲得議席率や特に得票率のみで政党システムが定義されるわけではないが、近年の総選挙の結果からは社会のなかにおける二大政党制の空洞化をみてとることができる⁽⁴⁶⁾。

選挙制度 [④] では、有権者の二大政党離れを受けて、小選挙区制が二大政党に十分な正当

(45) レイプハルト 前掲書, pp.8-16.

(46) 高安健将「空洞化する英国の議院内閣制」『アステイオン』71号, 2009, pp.36-53.

図 保守党・労働党・自民党*の議席率及び得票率（1945年－2010年）



(注)「自民党」は1945年から1979年までは「自由党」、1983年と1987年は「社民党 - 自民党連合」、1992年以降は自由民主党を指す。
 (出典) Colin Rallings and Michael Thrasher, *British Electoral Facts*, London: Total Politics, 2009, pp.65-66, 89-92; 2010年についてはBBC, "ELECTION 2010, National Results." <<http://news.bbc.co.uk/2/shared/election2010/results/>> を基に筆者作成。

性を付与できていないとの批判にさらされている。先にふれた1955年総選挙の結果と比較すると、近年の総選挙では得票率と獲得議席率の乖離がますます顕著になっていることがわかる。また、選挙制度改革を唱える団体の集計によれば、庶民院議員の66.77%が選挙区で過半数の票を獲得できないにもかかわらず、当選していた⁽⁴⁷⁾。既存の小選挙区制は第3党以下に対して不利に作用する選挙制度であったため、連立政権に参加した自民党は比例代表制の一種と理解される単記移譲式投票制 (STV) への制

度変更を切望していた。だが、保守党は小選挙区制の維持を望んでいた。そこで、連立合意の作成にあたっては、(定義によるが) 死票を減らす効果はある一方、基本的には多数代表制として分類される「優先順位付き投票制 (alternative vote: AV)」が妥協の産物として提案された⁽⁴⁸⁾。2010年7月に選挙制度改革を促す議会投票制及び選挙区法案が議会に提出され、2月16日に成立した⁽⁴⁹⁾。今回の選挙制度改革の試みは、既存の小選挙区制によって選出される議員の正当性を疑問視する声を反映していた。ただ、選挙

(47) Electoral Reform Society, *The UK General Election 2010: Facts & Figures*, London: Electoral Reform Society, 2010.

(48) David Roberts, ed., *British Politics in Focus*, 2nd ed., Ormskirk, Lancs: Causeway Press, 2005, p.223.

制度改革は、有権者に賛否を問うレファレンダムでは否決されたため、政治課題としては当面、判断を下されたかたちとなっている。

中央地方関係〔⑥〕では、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各議会への権限委譲が英国の国家構造にとって極めて大きな影響をもつ改革であった。たとえば、スコットランド議会への権限委譲は、医療・保健、教育・職業教育訓練、地方政府、社会福祉事業（特に現金給付に関わる全国レベルでの社会保障制度は除く）、住宅、土地利用計画、経済開発、内務、司法、大半の刑事法、環境、農業、漁業、林業、スポーツ、芸術などの広い分野を含み、一層の権限委譲も議論されている⁽⁵⁰⁾。

確かに、権限委譲は、制度上、中央の議会と政府の自己抑制の上に成立している。つまり、英国内のどの議会も、ウェストミンスター議会による制定法にその成立の根拠を置いている。それゆえ、議会主権は公式には生き続けており、その原理に基づいて他の議会との相談なくウェストミンスター議会が一方的にスコットランドやウェールズ、北アイルランドの議会を確かに廃止はできる。だが、現実には極限の場合を除いてそうした事態は考えにくい。さらに英国の

中央政府は、欧州連合からの制約あるいは権限の事実上の吸い上げもあって、空洞化していると言われ、もはや中央集権的な国とは言えなくなっている。

議会〔⑦〕では、庶民院が貴族院に対して圧倒的に優位であり、貴族院は周辺的な位置を占めるに過ぎない。その貴族院に対しては、改革が前労働党政権の時代から繰り返し議論され、議会で採決も2度行われていた⁽⁵¹⁾。キャメロン連立政権も、連立合意文書のなかで、「全議員ないし大半の議員が比例代表に基づいて選出された上院を求める提案を提出する委員会」の設置を明言した⁽⁵²⁾。2011年5月には、政府が白書と貴族院改革法⁽⁵³⁾の草案も発表している。

連立政権は、貴族院が庶民院に究極的には従属することを定めた1911年と1949年の議会議法が今後も両院の基本的な関係を規定するとして、両院のバランスに変更がないことを強調する。これまでの慣習（convention）も維持されるという⁽⁵⁴⁾（草案・第2条）。現行の二院間関係を維持しようとする議論は、労働党政権時代から一貫して存在していた⁽⁵⁵⁾。しかし、草案では、300人のうち8割の議員について直接選挙によって選出するとされている。選挙制度とし

(49) 同法は、議席数を650から600に削減し、各選挙区の有権者数を一定数の5%前後とするように区割り委員会に求める内容を含んでいた。Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011, Explanatory Notes, Summary, Part 2 Parliamentary Constituencies. <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/notes/division/3/2>> (2011年6月4日最終アクセス)

(50) 山崎幹根『「領域」をめぐる分権と統合—スコットランドから考える』岩波書店, 2011, pp.78, 107.

(51) 議会では、2000年に王立委員会（ウェイカム委員会）が、庶民院の優越を確認した貴族院改革の報告書を提出し（Royal Commission on the Reform of the House of Commons, *A House for the Future*, Cm 4534, January 2000.）、当時の労働党政権も2001年に白書を発表して王立委員会の基本的な枠組みを承認していた。議会では任命議員と直接選挙で選ばれる議員の比率をめぐって2003年2月4日と2007年6月7日の2度にわたる採決が行われている。03年には合意が得られなかったものの、07年には庶民院が7つの提案のうち選挙で選出される議員の比率を80%と100%にする2つの案を支持した。だが、貴族院は全議員任命制の案のみを支持して、改革は頓挫した。Chris Clarke and Laura Venning, *House of Lords Reform since 1997: A Chronology*, House of Lords Library Note, LLN 2008/018, 4 July 2008, pp.9-10, 49-52.

(52) HM Government, *The Coalition: Our Programme for Government*, London: Cabinet Office, 2010, p.27.

(53) キャメロン連立政権は「貴族院」という名称を少なくとも法案前審査の段階では維持するとしている。これは政党横断の委員会が元老院（senate）など他の名称も検討したが、提案されている法案が漸進的な改革であることから、現状では貴族院の名称を残すことが論理的であるし、名称に関わる議論よりも本質的な問題に議論を集中させたいため、としている。Cabinet Office, *House of Lords Reform Draft Bill*, Cm 8077, London: TSO, 2011, p.10.

ては、庶民院の多数代表型の選挙制度を補完する意味で、比例代表制と理解される STV が提案されている。任期は、議員の独立性を高めるために再選不可で庶民院の3議会期とされ、総選挙ごとに3分の1ずつが改選されると提案されている⁽⁵⁶⁾。

この提案通りに改革が実現すれば、第二院は庶民院と対等の民主的正当性をもつこととなる。政府がいかに両院間の関係に変更がないと強調したとしても、かつての民主的正当性のない貴族院とは全く性格を異にする機関が成立することになり、庶民院（の多数一過半数一派）に対するより強い制約となる可能性が高い。庶民院政治国家構造改革委員会が開いたセミナーの報告書でも、「もし上院が民主的正当性を与えられるならば、両院の関係を規定する既存の慣習は現状のかたちで生き残ることはないであろうし、政府提案はこのことを念頭に検証される必要がある」と注意を促している⁽⁵⁷⁾。勿論、庶民院に対する制約となる改革は、政権を担当する可能性のある政党（特に執行部）には好ましくないため、その成立は不透明である。だが、貴族院が民主的正当性を持たない機関であるため、改革自体を否定することは難しい。

憲法〔⑧〕では、軟性憲法が、議会主権と相まってウェストミンスター議会の多数勢力に政策運営上の大きな自由を与えてきた。だが、1998年人権法の制定や既述のウェストミンスター議会

からスコットランド議会への一次立法の権限の委譲を定めたスコットランド法は、英国国家構造の大家であるヴァーノン・ボクダナー（Vernon Bogdanor）によれば、「基本法としての性格を備えている」とさえみなしうるといふ⁽⁵⁸⁾。このことは、両法が主権を有するとされるウェストミンスター議会に制約を加えることを意味する。さらに憲法とは言えないが、議会主権を拘束する法令ということ言えば、EC/EU法がある。EC法を国内法に受容した1972年のEC加盟法もまた、議会主権をめぐる大きな節目となった。議会主権はEC/EU法によって制約を受け、事実上、その優位性を受け入れた⁽⁵⁹⁾。1998年人権法については改廃の議論がなされているが、かつてのように議会がこれらの法律を一方的かつ裁量的に廃止することは容易ではなく、それゆえに英国を軟性憲法のシステムと無条件に形容することは必ずしも妥当ではない。

最後に、違憲審査権〔⑨〕である。違憲審査権は英国の裁判所には認められていないが、1998年人権法やスコットランド法、EU関連法に基づいて、裁判所は議会や政府への拘束を徐々に強めている。さらに2009年10月には従来、最終審を担ってきた貴族院から独立した最高裁判所が新設されている。ただし、英国の最高裁判所の新設が、米国型の最高裁判所を創設する試みであるとみなすことはできない⁽⁶⁰⁾。司法の強化は漸進的に政府と議会に対する制約

(54) 慣習として例示されたのは、貴族院が庶民院の信任を得ている立法プログラムを通過させるべきであるという慣習、時の政府は庶民院の支持を維持し続ける限りにおいてその職に留まることができるとする原則、この原則の帰結としてマニフェストに記述があるなしにかかわらず、庶民院が承認した法案を拒否する場合には貴族院はよくよく注意して検討するべきであるとの原則、貴族院は政府提出法案を適正な（reasonable）時間で検討するという原則である。*ibid.*, p.11.

(55) たとえば、ブレア首相（当時）の発言。HC Hansard, 29 January 2003, cols. 878.

(56) ただし、総選挙が直前の貴族院議員選挙から2年以内の場合には、貴族院議員選挙は同時には行われないとされる。

(57) House of Commons, Political and Constitutional Reform Committee, *Seminar on the House of Lords: Outcomes*, Seventh Report of Session 2010-12, HC 961, London: TSO, 2011, para.11.

(58) Vernon Bogdanor, "Constitutional Reform," Anthony Seldon, ed., *The Blair Effect*, London: Little, Brown, 2001, p.151.

(59) 大山礼子『比較議会政治論—ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』岩波書店, 2003, p.177.

(60) Nevil Johnson, *Reshaping the British Constitution*, Basingstoke: Palgrave, 2004, pp.255-257.

を増している、というのが現状である。

このように近年の国家構造改革を概観すると、レイプハルトの整理したウェストミンスター・モデルの特徴は、その多くが修正を迫られている。これらの改革は、レイプハルトの提示するもうひとつのモデルであるコンセンサス・モデルによってよりもむしろ、多数支配型デモクラシーと対比されるマディソン主義的デモクラシーあるいはマディソン主義的システムという観点から考察する方がその理解には有益である。それでは、こうした変化は、英国の権力融合型で強力な執政権力を作り出すシステムに対してどのような含意をもつのであろうか。

おわりに—多数代表型デモクラシーのなかのマディソン主義的諸改革

英国で進行している諸改革は、従来の政治指導者に対する信頼に基づく権力の創出とコントロールの仕組みに対して、外的な制約や透明性を高め、明示的なルールを課す方向に向かっている。もちろん、本稿で検討してきた国家構造改革やその方向性は米国の制度配置とは異なり、明確に権力分立的とは言えない。だが、改革の根底にはこれまでの英国の政治運営とは異なる政治観が内包されているのは確かである。それはマディソン主義的デモクラシーを支える

政治観と共通した政治観である。その政治観とは、権力を握る勢力に対する不信である。

本稿で詳しく検討する余裕はなかったが、すでに言及したように、現代の英国では政治不信と社会的価値の多元化による二大政党制の空洞化が進行している⁽⁶¹⁾。こうした変化は、強力な議院内閣制の正当性を掘り崩しかねない。近年の国家構造改革は、政治権力の担い手たちが自らの手を縛る提案をすることで、一方で従来からの政治運営の基本的な枠組みを維持し、他方で自らが権力を獲得・行使する正当性を得ようとする試みとも解釈できる。

現在までのところ、これらの改革は、英国の政治システムに拒否点を構築してその伝統的に強力な執政権力を解体するというよりも、作り出された強力な権力に対して幾重にも緩やかな制約を課す制度配置を提供する結果となっている。その意味で、これまでの諸改革は英国の多数代表型デモクラシーを補完し、あるいは補強する効果を果たしてきた。だが、英国の議院内閣制を支える政党システムがどのように変質し、二院制改革や司法改革、権限委譲や人権法といったマディソン主義的システムの強化がどのように進展するかは今後の推移次第である。

(たかやす けんすけ
成蹊大学法学部教授)

(61) 高安 前掲注(46)