

# 君主制というガバナンスの考察—ラスキの君主制論—

小松敏弘★

A Consideration of Monarchy as a Way of Governance Based on Laski's Monarchy theory

by

Toshihiro KOMATSU

## Abstract

After the Second World War., Japanese emperor has become the symbol of people's unity. His public actions are limited now to the state affairs based on the cabinet's advice and approval. His role has some similarity with that of British kings as implied in Laski's statement: "Even though the king reigns, he doesn't govern." This is the role of British kings started with the Hanover dynasty at the beginning of the 18th century. When we consider Japanese emperor as a symbolic king, British monarchy would be a useful model. But a clear difference between them is that British kings have a bigger political competence.

Laski, a scholar of British political science in the first half of the 20th century, studied British monarchy. Through my reading of Laski's monarchy theory, I'd like to consider how his statement mentioned above can be realized in the United Kingdom. I will also consider the implications of Japanese emperor's role as the symbol of people's unity.

## 1. はじめに

わが国では2019年5月1日より令和の時代が始まり、第二次大戦後の象徴天皇制になってから、新天皇は3代目となる。内閣の助言と承認に基づく国事行為に天皇の公的行為は限定される。類似のものとしてイギリスの君主制がある。イギリスの場合、18世紀初頭のハノーバー朝より、国王は「君臨すれども統治せず」となっているが、日本の象徴天皇制を考える際に、イギリスの君主制は参考になる。実際にはイギリスの君主は日本の象徴天皇とは違い、大きな政治的権能を持っている。

ラスキは20世紀前半のイギリスの政治学者で、労働党の理論的指導者である。ラスキは1937年に『イギリスの議会政治』を著し、その第8章で「君主制」について論じている<sup>(1)</sup>。このラスキの君主制論の考察を通して、イギリスの「君臨すれども統治せず」の実態と、あるべき像・姿、また日本の象徴天皇制の含意する意味を明らかにしたいと考えている。

## 2. ラスキの君主制論

「君臨すれども統治せず」というのが、立憲君主制の原則であるが、実際には、国王の内閣に対する影響力の強さは存在したようである。ラスキによれば、「ビクトリア女王は、多くの場合、歴代の首相の提議に対して、その意に沿わない例外的手法を取っていた。彼女は自身の思い通りに振る舞うことが時々あった。彼女の君臨以降、首相がどれほどのプレッシャーにさらされたかを、われわれは知らない<sup>(2)</sup>。」「国王の実際の権力は、首相の決断の度合いの関数にすぎないことは明らかである<sup>(3)</sup>。」要は、「君臨すれども統治せず」が機能するためには、王室に対する首相の意思の強さ如何にかかっているということであろう。

国王の行為は内閣の助言を受けなければいけないと本来考えるべきであるが、イギリスの場合は逆説的な表現をするようである。ラスキによれば、「内閣が国王と相談する過程は、その国王の退位まで続く持続的過程である。国王は重要な提議について自身が十分に議論できるようにはやい段階で知る権利がある。彼はその提議について関係する諸大臣と実質的議論をする権

---

★経営学部経営学科教授

利がある。もし提議された方針に彼が反対であれば、再考のために内閣に差し戻しをする権利を持っている。ビクトリア女王の書簡集やイッシャーの論文集を読んだことがある人であれば、これらの権利はその行使が、軍隊の儀式の細かい部分から国内政策や外交政策の重大な問題に至るまで、極めて重要な諸権利であるということ、あらためて言われる必要はないであろうくらい明白である。これはおよそ70年前にバジヨットが述べた助言し、激励し、警告するという有名な権利である<sup>(4)</sup>。国王が内閣の助言を受けて行動するとわれわれはとらえがちであるが、そうではなく、国王が内閣の政策について助言し、警告するという逆の権利があり、その行使が存在していたということである。

ラスキによれば、「国王の権力は、バジヨットが想定していた以上に実質的なものであったということは、彼の文書を読めば明白である。どのような状況であろうと国王と議論することは、内閣の重大な義務である。君主の義務を真面目に受け止めている君主は、また自身の強い見解を抱いている君主は、特に、ビクトリア女王のように、内閣の目的と対立する場合は、内閣の政策に深刻な影を投げかけることになるであろう。というのは、君主からの批判と示唆は軽くはねつけることができないものだからである。君主の地位の至高性と首相の地位から君主自身を分かち距離は、同僚間で可能であった意思の疎通の容易さを禁ずるものである。ビクトリア女王がグラッドストーン氏の双肩に課した残酷なほどの重荷を、最近の首相が負わなければいけないかどうかは、多分疑わしいかもしれない。しかし、王室の影響が恒久的で広範囲に及ぶという事実は、議論の余地がない。国王エドワード8世が不況地域に対するボードウィン氏の政策に不満であったという単なる噂によって、エドワードの短い君臨の間じゅう、その政策は、強い怒りに満ちた国民的議論のテーマとなった。・・・エネルギーな君主であれば、政策の強調点の形成にかなりの役割を果たすことができる。<sup>(5)</sup>」国王と議論する義務が内閣にあり、内閣の政策に大きな影響を国王が与えていたことが分かる。特に、19世紀の大英帝国時代のビクトリア女王の内閣への影響力が大きく、内閣への足かせになっていたことが理解できる。

君主が助言を受ける際に、君主の取り巻きが重要な役割を果たしていることを、ラスキは説明している。「君主は巧妙に助言をされなければならない。そのことが、助言を受ける際に君主が依存するスタッフについて、少ない情報ではあるが、興味深い問題を引き起こしている。・・・国王の秘書官は、その立場からどの

ような情報も得ることができる。彼が得ることを望むどのような情報であっても、集めることができるし、彼の主人に提供することができる。個人秘書官の判断が如何に重要であるかを理解するには、ディズレイリとグラッドストーン、アスキス氏とイッシャー卿の往復書簡を読めば分かる。個人秘書官は公務員ではなく、国王自身が私的に任命した人物であることを記すことは重要である。およそ一世紀間、彼は貴族ではないにしても、少なくとも貴族のサークルと結びつきを深め、貴族階級への昇格ができそうであった人物であった。彼は宮殿の経験をよく知っていることは、至極確実であった。もちろん、彼は過去の先例すべてにアクセスすることができる。少なくともヘンリー・ポンソンビー卿の時代以降、君主の個人秘書官は国王の良心の番人——彼の助言者のなかで最も恒久的で少なからぬ影響力のあったことが確実な人物——であったということ、事実をはるかに超えているとは私は思わない。その立場を連続的に保持する人が宮殿に長い年月存在したことが、諸大臣に大きな影響力を与えざるを得ない経験の蓄積を不可避免的にしたと考えざるを得ない<sup>(6)</sup>。」国王には個人秘書官がおり、宮殿の経験や過去の先例にも精通しており、国王の意をくんで、内閣の大臣に大きな影響力を行使したという事実があると、ラスキは説明しているのである。

国王の個人秘書官について、さらに続けてラスキは説明している。「国王は個人秘書官からのみ助言を受けたわけではない。・・・しかし、彼らのなかには、重要な考えや主義を持っているであろうと仮定することは当然のことである。例えば、枢密院書記官、軍隊のトップのような高級官吏 (official) は日常的に君主と接触する機会を持っている。国王の個人的サークルは、不可避免的に重要なものとしてみなされている。イッシャー卿のような人々、少し低い称号では、アーネスト・カッセル卿のような人々は、国王の心にアクセスすることを通して、政策に対して実際上の影響を与えている。彼ら、および彼らのような人々を通じて、その国の上流階級の間で強く支持された意見は何であれ、国王のもとに届くし、国王のみが彼らを引き付けることができる権威でもって、その当時の政府に伝えられるであろうということは、言い過ぎではないと私は思う。例えば、イングランド銀行の取り巻きのサークルにおいて、考えられるものは何でも、宮殿に直結するであろうということは、確実なものとして受けとめられるであろう。カンタベリー大司教のような宮殿との特別な関係によっても、そうである。大司教は、例外的ともいえる重要な意見のコミュニケーションの媒介項に

なっている。……国王は大臣の助言に基づいて行動する。しかし、グレートブリテンで伝統的かつ強力な見解は何であれ、それらが十分で持続的な地位を有するようなヒント、考え、原理が満ち溢れている助言や示唆の一群を、国王は大臣たちに押し付けている<sup>(7)</sup>。」枢密院書記官、軍隊の最上部、イングランド銀行の取り巻き、イギリス国教会の高級聖職者たちなどのように、上流階級の間で支持された意見を、国王は内閣に伝えていることが、ラスキの説明より理解できる。

イギリスの君主制がどの階級の意見を政治に反映させ、逆にどの階級の意見を反映させないかについて、ラスキは、論を展開している。「大地主、大銀行家、保守党のリーダーたち、軍隊のトップ、イギリス国教会の高級聖職者が何を考えているかを、国王であれば直接知っているであろう。彼は、言わば、彼らとともに生き、彼らのなかで生きている。彼の個人的サークルは、その仲間からつくられている。彼は他の国民の要素・部分をそれほど直接的に知らないであろうし、接触もないであろう。労働党が政権につくことがなければ、他の臣民と同様に、労働党あるいは労働組合が何を考えているのかを全く知らないであろう。組織労働者であっても非組織労働者であっても、労働者階級の思想とは、国王は実際上社会的に接触をもたない。国王が裕福な保守党の貴族と正餐をとったり、あるいは、田舎の大邸宅のひとつに週末に射撃の狩猟に出かけたりするなら、誰も驚くことはない。しかし、国王が主要な労働組合の役員の一人与て正餐をとったり、例えば協同組合の休日の家で週末を過ごしたりするのであれば、誰もが驚くであろう。不可避的な事実、国王の社会的環境は、保守党の側に重きを置かれているということである。これが自由党の衰退以降、より一層強調されるべき真相であった。時折ある儀礼的行事、例えば、巡回してくる君主との晩さん会は、労働党が野党の位置にあるとき、そのリーダーとの公式の会合のための機会を提供してくれていることは疑いが無い。しかし、それがすべてである。1911年の貴族院危機、1913年から14年にかけてのアルスター危機に際して、平和のために国王に干渉を求めた緊急事態があったが、1926年のゼネストに関するような労働者階級の危機に介入するよう、あるいは1931年の労働党の見解に学ぼうとするよう、国王に求めることはない。

国王の環境という大きな影響力によって、貧しい人々の一般的福祉には間違いなく熱心であるが、変革はかなり落ち着いた伝統の線に従ったものであるべき

だと確信する月並みなイギリス人のものに、国王の見解の性質は必然的に、変えられている<sup>(8)</sup>。」地主、大銀行家、保守党のリーダーたち、軍隊のトップ、イギリス国教会の高級聖職者の側に、国王は立っており、国王の社会的環境は、保守党の側に重きが置かれるようになっている。これに対して、国王は、労働党、労働組合員との接触、交流は少なく、国王が常にどちらの方を向いているのかが理解できると、ラスキはみている。

ビクトリア女王だけでなく、どの国王が、イギリス国政に深く関与したのか、また保守党政権と労働党政権に対する国王の距離感についてのラスキの説明を次にみておきたい。「ビクトリア女王の多くの書簡のなかに、彼女が当時のある急進派の考えに、かつて理解を示した、あるいはあまり同調することもなかったということを示唆するものは何もない。彼女は極貧の人々に対する同情心は持っていた。このことは、住宅の状態に関する彼女の時折の言及・問い合わせから明らかである。しかし、彼女の精神の性質はどこまでも、貴族趣味である。……1886年以前のブライト、ディルク、チェンバレンに対する彼女の態度をみれば、民主主義の増大する熱望に対して、彼女が全く相いれなかったことが明白となる。これと異なった結論を示唆するものは、君主としてのエドワード7世の記録にも、全く存在しない。彼はディルクのような急進派の人とも個人的な友情を持っていたことは確かである。信頼できる典拠によれば、彼がジョン・バーンズ氏のきわどい秘話を大いに楽しんだということは言われている。しかし、彼の時代の労働党の運動の急成長の背後にある真の意味を、彼が理解したと示唆する証拠はどこにもない。ケア・ハーディ氏に対するエドワード7世の悪名高い社会的侮辱は、当時の議会の労働党議員の社会的地位についての彼のセンスをかなり決定的に表している。政治的環境が異なるので、彼の後継者のもとの状況は異なっている。1918年以降、イギリスの王室は立派な仕事を成し遂げることに専念し始めた。労働党は議会の反対党としてと同様に、二つの短い期間の政府であった時にしても、その労働党の出現は、微妙な雰囲気の変化を引き起こした。しかし、伝統的地位に触れるような変化は存在しなかった。国王が労働党の大臣たちを可能な限り斟酌しながら扱い、彼等との関係では、必要な立憲的な礼儀作法を遵守したことはよく知られていた。私生活では、彼が常に信奉していた保守党の見解を強固に保持し続けたことは疑いが無い。しかし、彼が大いに文句をつける必要があると考えていた一方の労働党政権の綱領には、彼が価値

観を共有したいと思うものはほとんどなかった。アーサー・ヘンダーソン氏が、後に、外務大臣としてソビエト連邦と十分な外交関係を再確立した際に、王室の家庭的理由に基づいて（ロシア革命で処刑されたロシア皇帝一家とイギリス王室は親戚関係であった—小松）、国王は彼に強く抗議した、とされている。しかし、国王は従った。その承認の望ましさに対する彼の疑念が、首相、ラムジー・マクドナルドによって共有されたと言われていたと記すことは、国王にとって、少なくとも公平である。この点に関する彼の君臨の主たる関心は、1931年はさておき、大臣たちに対する彼自身の態度というよりも、宮殿の雰囲気の彼らに対する影響である。というのは、保守党行政政府のメンバーよりも、二つの労働党政権の幾人かのメンバーのほうが、その影響に従順であった、ということはよく知られているからである。どのような場合でも、例えば、貴族院との深刻ではない原理上の問題、確執は、労働党が政権の座にあったときに、よく表れていた。通常の時期では、主たる重要性のある問題に関して、異なった様相の政権間に政策の持続性が存在する限り、国王の権力の問題は、深刻な種類の困難性を全くもたらさないことは確かである。せいぜい、ビクトリア女王のように、国王は変革の駆動輪にブレーキをかけるかもしれない。政治的基礎に関する一般的一致が存在する限り、国王の人格と見解は、本質的な重要性を持たないであろう。気の弱い首相であれば、マイナーな重要性しかない論点には、譲歩するかもしれない。君主の影響は、1884年の選挙法改正法案に関する闘争において利用されたように、奇妙な妥協のために利用されるかもしれない。そのような些細なことはさしおいて、持続性の原理が保持されている限り、君主権力の問題に関するビクトリア朝風の妥協は、その古典的形態における通常の議会政治の特徴に十分に合致した有効な仮説のようにみえる。<sup>(9)</sup>」ビクトリア女王だけでなく、その後のエドワード7世の時代も、国王の政治に対する影響力があったこと、また気の弱い首相であれば、譲歩を余儀なくさせられるかもしれないことが、以上より読み取れる。民主主義や変革には、国王は積極的ではなく、労働党よりも保守党を好む傾向があることが読み取れる。但し、国王であっても労働党政権への最低限の配慮、および議会政治に基づいた統治への関与の躊躇もみられるようである。奇妙な妥協のために君主権力が利用されるとは一体何か、については十分に検討する必要がある。

キース教授が、国王の大権の行使を擁護しているが、その見解をラスキは紹介する。「特に今日、国王は『憲

法の番人』である、というキースの言葉がある。君主は、實際上、憲法の本義を守るという最終的義務を負った権威であり続けている、とキースは書いている。1911年の議会法の通過は、上院の変革に対する抵抗の潜在性をかなり弱めた。それは、国王の緊急時における行動に委ねられた重要性を高めた。『憲法の番人』は、高尚な響きを持った言葉である。それが含む意味すべてを私たちは十分に理解しているということを確かめなければいけない。緊急時においては、国王は、諸大臣が提案するものが『憲法の本義』を無視していると判断するときはいつでも、諸大臣の助言に従って行動することを拒否するかもしれないようである。キース教授はその『本義』がなんであるかを詳細に私たちには教えてくれない。しかし、彼が提供する説明からその意味するところのいくつかを私たちは多分集めることができる。彼は論じている。もし、貴族院によって抵抗された徹底的な経済的変革を労働党が試みようとするなら、そのプロジェクトに対する選挙民の圧倒的支持があれば、遅延の権力を上院に与えた慎重な解決策を、国王が無視することにおいて、国王の行為を正当化することができるであろう。この見解によれば、国王は二つのことをなすことができる。貴族院の拒否権を無効にするために十分な貴族を叙任によって作り出すことを明らかに拒絶することができ、労働党政府に対して、法案の成立を二年間待つように強制することができるか、労働党政府が選挙民の実効的意志を代表しているということを確認なものにするために、国王は懲罰的解散を強制することができるかである。その理論の適用は労働党の法案よりも保守党の法案のほうが勝るとも劣らないことを、付け加えておくべきである。キース教授は論じている。その問題点を先ず提示することなく、貴族院の権力を復活させようとする保守党の試みであれば、国王による抵抗に遭遇したであろう<sup>(10)</sup>。」国王は憲法の番人であり、通常は大臣の助言に基づいて行動するが、緊急時は、国王の大権が、憲法の本義に従って、大臣の助言に反して行使されることがあってもよい、というのがキースの見解である。それが選挙民のためになることもあるというのである。

ラスキはこのキースの見解に対して批判的である。「左翼の政府が、貴族を多く創設する（保守党系ではない貴族を多く創設し、貴族院を自分たちにとって優位したいというねらいであろう—小松）権利を要求するならば、国王はそれを認めることを拒否しなければいけない。そうする時に、国王は『憲法の番人』として行動する。この議論の根底にある理論は、議会法

が・・・その手続きを国王がどのような犠牲を払っても保護しなければいけない一種の基本法になったということである。貴族院の改革はさておき、これは、右翼の政府の法案の手続きの形態に対してだけでなく左翼の政府のそれにもあてはまるということ、キース教授は指摘していない。その上、実際上は、国王は自身を、貴族院における保守党によって代表された経済的諸利益の擁護者に行っているということである<sup>(11)</sup>。」このように、国王の階級的偏向について、ラスキは指摘している。

さらにラスキは分析をしている。「キース教授が私たちに述べているが、民主主義の目的は、妥協である、という。しかし彼の考えでは、妥協の義務を強いられるのは、左翼だけであるように見える。・・・・・・憲法を擁護するという装いのもとに、国王は既得経済的諸利益に対して、さらなる勝利の機会を實際上与えていると主張されるであろう。国王の行動は実際上・・・経済的王党派がアメリカのルーズベルト大統領、フランスの人民政府に対して示した反対のたぐいのようなものによって、事態を利用しようとした誘因となるであろう<sup>(12)</sup>。」国王と経済的諸利益との関係とその緊密性が、ここでは指摘されている。

ラスキは国王の自動・機械的対応を強く求めていく。ラスキによれば、「議会の多数派を率いる大臣によって、国王自身の死刑執行令状に署名を求められたら、国王はサインをせざるを得ないであろう。もしこの根本原則を勝手に変更した場合は、君主制の終わりが間近になるであろう。諸大臣が国王に付与することを提案した助言に基づいて断固として決断した場合には、国王の立憲的義務は、それを受け入れることである。・・・もし逆の選択をすれば、重大な結果になるであろう大権に関する対立が必然的に発生するにちがいない<sup>(13)</sup>。」あくまでも国王の行為は内閣の助言に従ったものでなければいけない、というラスキの強い意思が感じられる。

さらにラスキは続けて言う。「国王を自動化の状態におく。ここで区別が必要である。国王の公的活動は自動・機械的性質のものでなければならぬというのが私の議論である。公的見解では、国王は彼の諸大臣の助言に従わなければいけない。私的には、疑いもなく、国王の至高の地位が彼に十分な考察を保障するような助言、激励、警告の諸権利を十分に行使することができる。一旦、諸大臣が行動に関して決断した場合には、国王はそれらの諸権利を超えて先に進むことはできない<sup>(14)</sup>。」ラスキが、国王の公私の別について述べているところに、意外性を感じさせるが、ラスキの力点は、

国王を自動・機械化の状態におく、ということである。

上院（貴族院）、下院（庶民院）と国王との関係についてのラスキの説明である。ラスキによれば、「貴族院は、庶民院において相争う諸政党間の中立的な仲裁官ではない。バルフォア卿の言葉によれば、それは保守党の一部門である。・・・・・・貴族院が嫌悪するような立法を、実際上、破壊しようとするので、国王が貴族院に協力するのであれば、その行動は、国王の中立性の理念と矛盾することになるであろう<sup>(15)</sup>。」

国王と変革との関係についてである。ラスキは言う。

「国王は根本的変革を防止することである<sup>(16)</sup>。」「緊急時の行動のイニシアティブが託されている国王は、基本的変革に実際上は敵対的であることは確かであることを、わたしたちは認識しなければいけない。・・・社会主義政府が選挙で選ばれて政権の座につく際の諸目的を実現することを、国王は、その個人的シンパシーから、妨げようとしていると結論付けしえないことは不可能であろう。・・・・・・政治的対立の最後の武器として、君主の個人的人気を利用することは、基本的変革に反対する政党の常とう手段である<sup>(17)</sup>。」さらに進めてラスキは言う。「王室の権威を広い視野で見れば、社会組織の基礎的状态の変革を、少なくとも先延ばし、ならびに防止することさえ多分できるであろう武器として、その権威に訴えることができる。政治上、著名で経験がある人々にとっては、国王の大権は、とりわけ社会主義の到来を遅らせる手段であるように見えるということ、疑う理由はない。彼らは疑いもなく、社会主義は国家的災難と同義語であると、全く純粋に信じている。ゆえに、彼らはその病気の結末から国民を救うために、国王をあてにしている<sup>(18)</sup>。」社会の根本的変革を阻止する最後の武器、拠り所として、国王が利用されることがありうる。その危険性をラスキは指摘しているのである。

### 3. 考察

イギリスでは、18世紀初頭のハノーバー朝より、国王は「君臨すれども統治せず」となっている。このフレーズを、国王が内閣の助言を受けて機械的、受動的に行動することになっていると私たちはとらえがちであった。しかし、ラスキの「君主制論」を読めば、そうではなく、国王が内閣の政策について助言し、警告するという逆の権利があることも理解できた。また、国王と議論する義務が内閣にあり、内閣の政策に大きな影響を国王が与えていたことが判明した。特に、19世紀の大英帝国時代のビクトリア女王の内閣への影響力が大きく、内閣への足かせになっていたことが理

解できた。その後のエドワード7世の時代も国王の国政への影響力行使があったことが、ラスキの文章から読み取れた。影響力の行使においては、宮殿の経験や過去の先例にも精通している個人秘書官がおり、彼らが媒介項になって、内閣の大臣に大きな影響力を行使するというメカニズムが存在していたことを、ラスキの説明より、読み解くことができた。

イギリスの「君臨すれども統治せず」の実態は、そもそもラスキの説明にあるようなものであった。佐藤功氏の『君主制の研究』では、そのあたりの実態、実相が説明されている。以下、佐藤氏の説明である。国王に主権があり、国王が統治することは自明のことであるが、ただそれは名目的主権である。イギリスは「仮装した共和国」または「王冠をいただく共和国」であるというゆえんである<sup>(19)</sup>。しかし、国王は議会の意思に依存するものであると同時に、議会に対して働きかける権能を有する<sup>(20)</sup>。国王は単なる憲法上の自動機械であるとは言い難い<sup>(21)</sup>。国王の権能または影響力は大きい、個々の国王の気質、性格によって、違いが生ずる<sup>(22)</sup>。国王が大臣の見解と異なることはあるが、国王が自身の見解を大臣に伝えることはあり得る<sup>(23)</sup>。国王が内閣の助言に完全に拘束されると思いがちであるが、必ずしもそのようなものではない<sup>(24)</sup>。私たちは、イギリス国王は内閣の助言に従って、機械的に受動的に行動すると考えていたが、以上の佐藤氏の説明により、そもそもそのようなものではなかった、ということが理解できる。その上、佐藤氏によれば、国王には大権という存在があるという。

佐藤氏は、この大権に関するラスキの懸念についても言及している。「今日において大権が問題となるのは、ラスキのいうように、大権の限界はどこにあるのか、そしてその限界を決定するのは誰であるかという点についてなのである<sup>(25)</sup>。」佐藤氏は続ける。今日なお国王の大権と認められるものは当初よりはるかに少ない。その行使の要件は議会制定法によって定められ、またその制定法外の大権も憲法上の習慣による拘束があり、またいずれの場合にも、国王は内閣の助言に拘束されているとのことである<sup>(26)</sup>。しかし、それにもかかわらず、国王の個人的裁量の余地があるのかどうかという問題がある<sup>(27)</sup>。内閣の助言が国王の自由な個人的判断に対して完全な拘束を及ぼすものなのかどうかという問題がある。

佐藤氏はいう。大権との関連で、国王が法律案の裁可を拒否できるかどうかという問題がある。1707年スコットランド民兵法案に対するアン女王の拒否を最後として、拒否権の発動は一度も実施されていない

<sup>(28)</sup>。1913年ジョージ5世がアイルランド自治法案の裁可を拒否するのではないかという懸念が生じたことがあった<sup>(29)</sup>。しかし実際には、法律案の裁可の拒否は生じなかった。佐藤氏によれば、国王の内閣への影響力の問題がある。それが特に重要なのは、平常の場合ではなく、非常緊急の場合もしくは政治的危機の場合においてである。内閣の助言にかかわらず、国王が影響力を行使できる範囲、つまり大権の限界についてである<sup>(30)</sup>。要するに国王の影響力の問題である。君臨するということは、安易で無為な受動的なものではないとしたところの問題である。国王がその憲法上の地位を意識しながらも、なおその影響力を内閣に及ぼさざるを得ないと考えられるような場合があるということ、そこにイギリス君主制の難関がある<sup>(31)</sup>。このように佐藤氏はいう。

佐藤氏の説明から、内閣の助言にしたがって、国王は機械的に受動的に行動するようにみえるが、一方で緊急時には国王による法律案の裁可の拒否の可能性があった、ということである。つまり大権の発動の可能性があったということである。また国王が内閣を説得し、影響力を行使することは往々にしてある、ということ、佐藤氏の説明から読み取ることができる。

イギリスの場合、君主は君臨すれども統治せずで、君主は内閣の助言に従って、機械的に受動的に行動すると理解していたが、身近にイギリスの君主制を観察していたラスキは、逆に君主が内閣の政策に大きな影響を与えていたことを、立証している。また、イギリスの君主制を含む世界の君主制を考察していた佐藤氏も、イギリスの君主が大権を発動する可能性があり、君主の内閣に対する影響力の大きさを示唆している。

さて、イギリスの君主制の実態は上記のようであるが、それではどのような君主制が望ましいのかについてである。つまり君主制の当為である。国王は憲法の番人であり、通常は大臣の助言に基づいて行動するが、緊急時は、国王の大権が、憲法の本義に従って、大臣の助言に反して行使されることがあってもよい、というのがキースの見解である。それが選挙民のためになることもあるというのである。しかし、このようなキースの見解に対して、ラスキは批判的である。国王は憲法の番人であるという観点から、国王が大権を行使することを抑制すべきである。むしろ、国王は大臣の助言に従って行動することこそが憲法の本義である、とラスキは考えている。国王は内閣の助言に従って、機械的に受動的に行動すべきである、というラスキの考えは、これからのイギリスの君主制だけではなく、他の各国の君主制を考える際の指標であるといえよう。

一点、次のラスキの見解が気になるところである。「私的には、疑いもなく、国王の至高の地位が彼に十分な考察を保障するような助言、激励、警告の諸権利を十分に行使することができる。」これについて、佐藤氏は、「ラスキの場合にも、国王が最後に内閣の助言を受け入れるまでの間において内閣に働きかけ、説得する余地を認めているのである」と述べている<sup>(32)</sup>。この点に留意しなければいけないと佐藤氏はいう<sup>(33)</sup>。このラスキの見解の意図を今後十分に分析する必要があるが、あくまでもラスキの力点は、国王は彼の諸大臣の助言に従わなければいけない、国王を自動機械的狀態におく、ということにおかれていると考えられる。

それでは、国王の階級的偏向についてはどうであろうか。ラスキの説明では、地主、大銀行家、保守党のリーダーたち、軍隊のトップ、イギリス国教会の高級聖職者の側に、国王は立っており、国王の社会的環境は、保守党の側に重さが置かれるようになっている。これに対して、国王は、労働党、労働組合員との接触、交流は少なく、国王が常にどちらの方を向いているのかが理解できる。このようなラスキの指摘は興味深い。

国王は、旧生産関係、つまり封建的生産関係の支配階級であるが、現在の生産関係の資本主義的生産関係の支配階級である資本家階級との親和性が高いということであろう。社会のヒエラルキーの頂点に位置する国王は、資本家階級、正統的保守政党、軍隊の上層部、イギリス国教会の上層部の方を常に向いているということであろう。近代以前に誕生した君主制という存在が、近代社会において存続し、さらに必要とされる理由はここにある。つまり、君主制は旧生産関係であるが、現在の生産関係の維持強化に利用できるということであろう。

労働党は、社会主義政党であるが、右派が主導権を握っている以上、正統的保守政党の保守党とは明らかに異なるが、傍流の保守政党といえなくもない。そのような労働党には、イギリスの国王も嫌悪感で接するよりも最低限の配慮で接していたようである。しかし、あくまでも国王の立ち位置は保守党の側であることはいままでもない。また、社会の根本的変革に反対する最後の拠り所として、国王が正統的保守政党から利用されることを期待されることが多々あるようである。

#### 4. おわりに

これまで「君臨すれども統治せず」のイギリスの君主制をみてきたが、実際には、「統治せず」では必ずしもなかったということは、本論で明らかになった。それでは、わが国の戦後の象徴天皇制はどうであろうか。

日本国憲法に国事行為が列挙され、イギリスとは違い、内閣の助言に従って、機械的に受動的に、天皇は国事行為を実施しているという印象が強い。

天皇と宗教との関係は、本論では省くことにする。ここで、日本国憲法に明記されている天皇の国事行為についてみておくことにする。

第3条 天皇の国事に関するすべての行為には、内閣の助言と承認を必要とし、内閣が、その責任を負う。

第4条 天皇は、この憲法の定める国事に関する行為のみを行い、国政に関する権能を有しない。

②天皇は、法律の定めるところにより、その国事に関する行為を委任することができる。

第6条 天皇は、国会の指名に基づいて、内閣総理大臣を任命する。

②天皇は、内閣の指名に基づいて、最高裁判所の長たる裁判官を任命する。

第7条 天皇は、内閣の助言と承認により、国民のために、左の国事に関する行為を行う。

- 1 憲法改正、法律、政令及び条約を公布すること。
- 2 国会を召集すること。
- 3 衆議院を解散すること。
- 4 国会議員の総選挙の施行を公示すること。
- 5 国務大臣及び法律の定めるその他の官吏の任免並びに全権委任状及び大使及び公使の信任状を認証すること。
- 6 大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を認証すること。
- 7 栄典を授与すること。
- 8 批准書及び法律の定めるその他の外交文書を認証すること。
- 9 外国の大使及び公使を接受すること。
- 10 儀式を行うこと。

以上のように、天皇の国事行為は、内閣の助言と承認を必要とするものである。特に、第7条3号の衆議院の解散権であるが、天皇に解散権があるが、それは、内閣の助言と承認により行われるもので、実質的解散権は、内閣にある<sup>(34)</sup>。また第4条にあるように、天皇は、国政に関する権能を有しない、とある。ラスキが主張したように、国王の行為は内閣の助言に基づいて機械的に行われるべきである、ということが日本では徹底しているように思われる。イギリスの「国王は君臨すれども統治せず」の実態とは対照的である。

ここで、日本の天皇の国事行為の捉え方について、少し詳しくみておきたい。安西文雄氏によれば、二つの捉え方がある。ひとつは、国事行為には形式的儀礼

的なもの以外に、実態的権限を内包するものがある。上述した衆議院の解散等である。それ自体、重大な政治的権限を内包するものである。しかし天皇の行為は内閣の助言と承認を必要とするものであり、その行為は衆議院を解散する旨の形式的な宣示行為といえるものである<sup>(35)</sup>。

もうひとつは、国事行為はすべて、本来的に形式的・儀礼的行為である、とする捉え方である。衆議院の解散もそうである。実質的決定権限を控除した形式的な宣示行為しかすぎない。本来形式的・儀礼的であるにもかかわらず、内閣の助言と承認を必要とするのは、内閣によるチェックを徹底する趣旨である、からである<sup>(36)</sup>。以上二つの説のうち、どちらの説をとっても、「天皇の権限に実際的な違いを生ずるわけではない<sup>(37)</sup>。」いずれにしても、天皇の国事行為は、イギリスと比較すると権限の抑制と民主的規制に重きが置かれているように思える。

日本の憲法上の国事行為は、上述のように限定的に列挙されているが、これら以外の公的行為も存在する。国会の開会式での「おことば」を述べる行為、国民体育大会などの公式行事に参列する行為、外国公式訪問などである<sup>(38)</sup>。これらの公的行為をどのようにとらえればよいのだろうか。安西氏によれば、準国事行為としてとらえる可能性もある。それぞれの国事行為に密接に関連した行為であれば、国事行為に準ずるものとして許容していく立場の説がある。たとえば、「国会開会式での『おことば』であれば、天皇の国事行為である国会の召集に応じて集まってきた国会議員に対する挨拶の意味にとらえ、国事行為に密接に関連した準国事行為として理解する。また国民体育大会などの公式行事に参列することは、儀式を主宰しておこなうことが国事行為ならば、他者が主宰する行事に参加することも、それに密接に関連する行為として認めうるととらえる<sup>(39)</sup>。」つまり、憲法第7条2号(国会の召集)、10号(儀式の主宰)に準じた国事行為という理解ということになる。このように、国事行為以外の公的行為も準国事行為として解せられ、天皇の権限の拡大化、逸脱に対する歯止めを超えるものにはなっていないようである。

しかし、鈴木敦氏によれば、「天皇の公的行為の範囲は拡大傾向にあることも指摘されており・・・注意しなければならないのは、むしろ時の政権による天皇の政治利用の危険性であろう。公的行為が内閣の裁量に委ねられるとすれば、『おことば』のなかに何を述べるか、また、どの国へいつ訪問するかといった事柄は、必然的に一定の政治性を帯びざるをえないことになる。

このように考えてくると・・・象徴にふさわしいとの理由から安易に公的行為の範囲を拡大したり量的増大を認めたりするような運用は適切とはいえないだろう<sup>(40)</sup>。」

イギリスの場合は、国王の権能、権利が強く、政治への干渉、影響をどのように食い止めるかに主眼が置かれている。国王が社会の変革を阻止する最後の切り所にならないようにという規制に重きがおかれている。また置かれるべきである。ラスキの君主制論での主張の趣旨はそこにあり、その主張の意義は大きい。一方で、日本の場合は、日本国憲法における象徴天皇制のもとで、天皇の公的行為に対する民主的規制が強く意識されており、公的行為は自動機械的性格のものであるべきというラスキ的な考え方が反映されているといえよう。他方で、内閣の裁量に委ねられることによる天皇の政治利用の危険性という問題があることも事実であろう。

最後になるが、ラスキはイギリスの君主制の階級的偏向の存在を指摘した。それでは、日本の場合はどうであろうか。日本でも天皇の階級的偏向はあるのだろうか。日本国内で天皇は国民との触れ合いを重視し、様々な階級、階層の人々との交流、触れ合いを実施し、深めてきている。支配階級だけではなく、被支配階級との交流も行われてきている。国民全体の幸福を念頭にした行動もある。平成の時代に、天皇が被災地に赴き、被災者に寄り添い、励ます行動をするとともに、過去の戦争と向き合い、慰霊の旅を続けている。この点についてリベラル天皇として評価する向きがあることも事実である<sup>(41)</sup>。ラスキは政治機構の二面性を説く傾向があり、国家論については、階級的機能と公共的・社会的機能の二面性があると述べている。軍隊についても、二面性を指摘している。しかし、君主制についてもラスキは二面性を指摘するはずであるし、国民のための君主制の機能、側面を強調するかと思われたが、そのような記述は見られなかった。つまり、リベラル君主制を評価する記述は見られなかったのである。日本においても、象徴天皇は、社会のヒエラルキーの頂点に位置する以上、社会的出自、教育、婚姻などの観点から、支配階級、社会の上層社会を結果的に支える方向で機能している可能性が高いのではないかと推察する。このことを記した上で、この論文の記述を終えることにする。

註

(1) H. J. Laski, *Parliamentary Government in*



England (London: Allen and Unwin, 1938).

- (2) *Ibid.*, p. 417.  
 (3) *Ibid.*, p. 417.  
 (4) *Ibid.*, pp. 417-418.  
 (5) *Ibid.*, pp. 418-419.  
 (6) *Ibid.*, p. 419.  
 (7) *Ibid.*, pp. 419-420.  
 (8) *Ibid.*, pp. 420-421.  
 (9) *Ibid.*, pp. 422-423.  
 (10) *Ibid.*, pp. 424-425.  
 (11) *Ibid.*, p. 426.  
 (12) *Ibid.*, pp. 427-428.  
 (13) *Ibid.*, p. 429.  
 (14) *Ibid.*, p. 430.  
 (15) *Ibid.*, p. 430.  
 (16) *Ibid.*, p. 430.  
 (17) *Ibid.*, p. 433.  
 (18) *Ibid.*, pp. 434-435. イギリス国王の階級的偏向や変革に反対の姿勢は、『危機に立つ民主主義』でも、ラスキは論じている。「国王は・・・彼が人民に与えている感情的影響を通じて、ブルジョア・デモクラシーの生活様式こそ、真に人間の衝動に深く根ざした自然の秩序である、と人民に思いこませる大きな役割をはたしている。」H. J. Laski, “The Decay of Representative Institutions,” in *Democracy in Crisis* (London and New York: Routledge, 2015, First published in 1933), p. 116. 岡田良夫訳『議会政治の崩壊と社会主義』法律文化社、1978年、79頁。ラスキは同書で次のようにもいう。「君主制は、ぜいたくで生活程度の高い有閑階級を、英国国民が受け入れるように、彼らに影響を与えている。」*Ibid.*, p. 117. 岡田訳、80頁。ラスキは続けていう。「国王の地位から醸しだされる気風は、およそ平等の観念にはほど遠い気風である。国王をとりまく華麗、豪華、儀式など、これらはみな、国王には大衆を支配する特権がある、という印象を大衆に植えつけるための手段なのだ。」*Ibid.*, p. 119. 岡田訳、82頁。ラスキによれば、「国王が自分の声望を、革新的な方向に利用した例は一度もみうけられない。また現在でも彼は、自分もっている一切のものを利用して、過去の古いものを存続させようとしている。」*Ibid.*, p. 125. 岡田訳、90頁。つまり、イギリスの君主制は、資本主義的生産関係を維持し、有閑階級の思想を是認する方向で機

能する。平等の観念の対極にあり、革新的な方向には後ろ向きであると、『危機に立つ民主主義』においても、ラスキは分析しているのである。

- (19) 佐藤功『君主制の研究—比較憲法的考察—』日本評論社、1957年、93頁。  
 (20) 同書、97頁。  
 (21) 同書、98頁。  
 (22) 同書、99頁。  
 (23) 同書、101頁。  
 (24) 同書、101-102頁参照。  
 (25) 同書、103頁。  
 (26) 同書、104-105頁。  
 (27) 同書、106-107頁参照。  
 (28) 同書、107-108頁。  
 (29) 同書、108、115頁。  
 (30) 同書、111頁。  
 (31) 同書、119頁。  
 (32) 同書、119頁。  
 (33) 同書、118頁。  
 (34) 『模範六法』昭和54年版 判例付き、三省堂、1979年、10頁。  
 (35) 安西文雄、宍戸常寿、巻美矢紀『憲法学読本』第3版、有斐閣、2018年、26頁。  
 (36) 同書、26-27頁。  
 (37) 同書、27頁。安西氏自身は二つの説のうち、最初の説を採用している。  
 (38) 同書、27頁。  
 (39) 同書、28頁。  
 (40) 大林啓吾、岡田順太、白水隆、鈴木敦編『憲法』法学書院、2019年、23頁。  
 (41) 君塚直隆『立憲君主制の現在』新潮社、2018年、249-252頁。君塚氏は、平成流の天皇の公務として、被災者訪問と慰霊の旅を、評価している。山本一氏は、令和の時代の「新天皇に何が求められるかを考える時に重要な視点が、『グローバル化対応』だろう。英国やオランダ、北欧などの王室は、多くの人が賛同できる被災地慰問や慈善、環境保護、赤十字といった活動に携わっている。・・・それは平成時代の天皇と皇室の姿でもあったが、こうした活動に安定的に取り組むことが令和新時代にも望まれるだろう。」と述べ、グローバル化対応という天皇の公的行為に期待を寄せている。山本一「天皇と憲法 国民の『まとまり』体現」『読売新聞』2019年5月3日。