

比較研究 議會政治史（一）

升味 準之輔

序 言

もう六〇年になるが、政治学の研究をはじめたころ、私の関心は敗戦の混乱と動揺のなかで散乱動揺していたが、近代史の研究とそれを西欧三国（イギリス・フランス・ドイツ）の近代史と比較するというのが持続的関心の一つだった。私だけではない。同時代の多くの研究者が同様の関心を持っていた。しかし、私は何度か比較研究に手をつけるうちに、それがいかに困難な、むしろ無謀な目標であるかはだんだん分かってきた。

一九五八年から翌年にかけて『思想』に七回連載した「日本政党史論序説」は、イギリス・アメリカ・フランス・ドイツの政治史の古典の論点を整理して日本政治史研究に役立てようというものだったが、表題にも拘わらず、比較の方法はもちろん日本政治史に全然ふれないで終わったという羊頭狗肉の代物である。だから、『現代政治と政治学』（一九六四年、岩波書店）に手を入れて収録するさい「政党制と官僚制」と改題した。それから一五年して『政治学講義』二巻（一九七四年、岩波書店）の下巻に「比較政治と近代化」という副題をつけて西欧三国とロシア・中国を並べたが、知らない部分は平気で省略してある。まことに未熟で汗顔の作である。

その後退職したあと書いた『比較政治』三巻（一九八〇～八二年、東京大學出版会）の上巻『西欧と日本』は、イギリ

ス・フランス・ドイツ、中巻は『アメリカとロシア』、下巻は中国・朝鮮・台湾にインドネシアを加えている。それぞれ調べたことはまとめてあるが、私は比較を心がけながら、結局比較に手をつけていない。並列的にしかならない。私には比較の方法について確信がなかった。だから歴史に沿って調べたりまとめたりは出来るが、それを比較してとらえることができなかった。

このたび二〇年ぶりに同じ主題で書くのは、特別の比較方法を思いついたというわけではない。あらためて各国の歴史を勉強したわけでもない。しかし、いろいろ考えたから、考えただけのことはまとめておきたいと思うのである。まずイギリスの議会政治史のなかで生起した重要な事件や転換を選び出し、その意味や関連を要約したい。それはイギリス史に關して一つの略図を作成することである。これは歴史ではない。歴史の選択的測量である。それによってイギリス史を鳥瞰することが可能になると同時に、フランス・ドイツと比較することが出来るであろう。(参照『なぜ歴史がかけるか』二〇〇八年。千倉書房、第七章)

もうひとつ述べておかねばならないのは、西欧三国の議会政治史を整理するのは、日本のそれとの比較を目ざすからである。三国は、ユーラシア大陸の西端で発展し、それぞれ特徴のある議会政治史を残したが、それを西欧議会政治史の諸側面として一括し、「西洋の衝撃」から開始した極東の近代史に對置し比較したい。三国のほかにも多くの近代史が展開したが、その多くを私が知らないから、省略せざるを得ないのは残念である。

第一部 イギリス

一 議会王制、王権と貴族ゼントリ

一七世紀イングランドの指導層は、地主ゼントリないし郷士であったが、彼らは一六四二年の内乱の發生當時すでに封建的軍事的階層ではなくなっていたので、初歩から軍事技術を学ばねばならなかった。新しいイングランドの「ゼントル

「生まれの良い」という語と「シンプル(卑賤の生まれ)」という語の違いがあるとすれば、「ゼントルマン」は、家紋を示すことができ、したければ細剣を帯び、公爵以下のゼントルマンに決闘を申し込む権利を持つ地主のことであった。しかし、自営農民や商人が結婚とか土地購入によって絶えずこの階層に入り込み、一方田舎屋敷マナーハウスの次男以下の男子は、通例そこを出て貿易・製造業・学問・聖職・海外軍務に携わり、その際生まれの良さに自負心を持つ者もいたが、そんなものは黙って捨て去る者もいた。

この上流階層の内部には、富と地位に無数の等級があった。頂点の大貴族は、貴族院に席を占め、プランタゲネット朝の石の城やテューダー朝の煉瓦の宮殿で国王に変らぬような生活を維持し、それらは若いゼントルマンの小姓たちにとって優雅な身のこなしを学ぶ学校であった。食べ残しの肉は、毎日大きな門のところで貧民群集に分配された。大広間では主人が夫人や主賓たちを伴って高座に着席し、一方五〇人もの飢えた家来やご機嫌取りは、銀器もヴェネツィア製ガラス器もない下座の食卓でご馳走になり、下男や狩場番人たちは、料理場で食って飲んで騒いだ。ゼントリ層の底辺には小郷士がいた。彼らは、わずかばかりの父祖伝来の土地を経営し、ヨーマンたちと交わり、仕事熱心な妻君や村の先生の助けをえて、一ダースもの元氣潑刺とした子供たちを育て上げ、小さい田舎屋敷の周囲の果樹園で転げまわって遊んだ。G・M・トレヴェリアンは、歴史はこう書くものだというようにに叙述する。読者は思わず一七世紀のイギリスに誘い込まれる。テューダー朝のもとで郷士ないしゼントリは新たに重要性を獲得した。彼らは、修道院領を安く購入しただけでなく、上にいた貴族や修道院長が没落して、その地位を占めることになった。王の大臣や治安判事になる機会をえ、庶民院の指導者、地方の支配者になった。スチュアート時代に騎士派、円頂派を率いたのは主として郷士であった。地主ゼントリは、商人やヨーマンに後押しされ競って庶民院に進出した。イングランドでは都市と地方の敵対感情がなかったが、多くの政府批判者が議会にあらわれ、政府派と反政府派が庶民院の主導権を争うようになった。こうして庶民院は、郷士の指導権の下に、商人やコモン・ローの法律家たちと手を組んで議会王制を構築した。ところが、一六八八年の「名誉革命」を経て、議会王制の均衡はくつがえされ、権力は、国王から議会に移行し、しかも四〇年まえの「ピューリタン革命」(一六四九年、王政と貴族院の廃止)のように一党派が武力によって他党派を打倒したのではなくホイッグとトーリーがジューム

ス二世の「幸運な愚行」のお蔭で抱き合わされ、「權利章典」(一六八九年)の体制が成立した。これ以後行政と立法、王権と議会の間に同意が成立した。(参照、G・M・トレヴェリアン『イギリス史』一九二六年、大野真弓監訳、三巻、みず書房、第二巻一〇二〜一〇五、一〇九〜一二二ページ)

イギリスにおいて議會王制から議會政治が発展する時期、大陸では絶対王政と中央集権的官僚制が成立する。そこでは近代史は、絶対王政の崩壊から始まる。それに対してここではフランスやドイツのような王権による「国内植民地化」は進展せず、国王官僚制も成立しなかった。イギリスにおいては、地方行政は、貴族とゼントリにまかされていた。ゼントリは、範圍も構成もはっきりしない。貴族の末裔もあり、商工業・専門職・官職等で財産を築き、土地を購入した者もあった。地方の旧家の出身者もあり、富裕になった借地農民やヨーマンも含まれていた。要するに彼らは地主であり、中世領主風の生活を愛好した。そして富と暇が地方的名譽職につくことを可能にした。この地方名望家層から庶民院議員が選出された。議員となることは、政治に尽力するというよりも社会的地位の表示であった。選挙運動は、個人的政敵の競争であって、役場やクラブで票の売買が行われた。ほぼ同じ好尚と欲望を共有する選挙区のゼントリ層に支持され、ほぼ同じ出目の議員によって構成された庶民院は、派閥対立や多数派工作で紛糾しても、全体として同質性と持続性を維持していた。

国王が庶民院の操縦や多数派工作に用いた官職任命権や年金授与権は、一九世紀半ばまでには内閣の手に移った。与党筆頭院内幹事がこれを取り仕切った。その役割は、政治に無関心な議員たちを買収して賛成に動員することだった。そこでボスと乾児の派閥ができたが、主義や政策とは無縁であり、世論の圧力が感じられることもほとんどなかった。さらに院内幹事は、選挙区に手を入れて、有力者を金銭・利益・役職で買収して派閥の地盤拡張をはかった。こうした院内派閥の院外への拡大は、ある意味で政治の初期的民主化ともいえよう。(M. Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, 1902, tr. by F. Clark, Vol. I, pp. 19~24)

なお、庶民院議員の職業は、一七三四―一八三二に議席を占めた五〇三四名についての調査によると、一七一五人(三四%)が貴族の子弟およびこれに準ずる特権的地位にあり、議員をやめた後貴族や従男爵になった者を加えると、半分以上

上がこの階層に属していた。庶民院は上流階級のクラブであった。教育についてみると、五〇三四議員のうち約五分の一が七つのパブリック・スクールを出ており、中でもイートン校出身が六人に一人である。また、二四一六人は大学教育を受けている。オックスフォードが一二八六人、ケンブリッジが八七三人。ほかに二四八人が法学院などで法学を学んだ。さらに七分の一にあたる七〇〇人が法律家に分類される。この時代の法律家は大部分貴族のお抱え弁護士だったであろう。

他方、商業にたずさわる者、これに利害関係をもつ者は、五〇三四人中八九七人（一八％）しかない。貴族やゼントリの次三男は商業にたずさわる。商工業で産をなし、土地を買い集めるのは上流階級に入る近道であった。八九七人のうち銀行家は二三〇人、一七五〇年以降銀行家が急に増えた。ナボブ（インド成金）は一四四人。それに東印度会社重役・大株主を含めると二八八人、西インド関係者は一六九人だが、製造業者はまだ二九人にすぎない。また、二四七九人ははっきりした職業がないが、地主である。商工業や知的職業人の少なくとも半分は土地に投資していたらしいから、五〇三四人の約四分の三は土地に利害を持っていたわけである。（中村英勝『イギリス議会議史』一九五九年、有斐閣、一三六―一四二ページ）

二 産業革命、中産階級

産業革命の発端は、一八世紀後半イングランド北部に発展した綿工業である。紡績織布の技術革新があいつぎ、蒸気機関が発明されて、一八三〇年代四〇年代には綿工業の機械制工場生産体系が完成した。原料は、一八二五―五〇年にはアメリカ合衆国南部から供給され、南北戦争の時期にはエジプトの棉花栽培が強行された。綿糸・綿織物輸出は、一九世紀前半はヨーロッパ向けが圧倒的に多かったが、世紀後半にはインド・トルコ・中国・日本等に拡大した。

綿工業は関連産業の発展を誘発した。機械の需要が拡大し、木製から鉄製にかわるに当たって、製鉄・冶金業が発展し、一八三〇年から五〇年には工作機械が開発され、機械の大量生産がはじまった。イギリスは、一七七四年以来機械輸出禁止政策をとって技術の輸出を阻止してきたが、一八二五年蒸気機関などの輸出許可制に踏み切り、一八四三年には機械輸出を全面的に自由化した。これは、イギリス綿工業にとっては好ましいことではなかったが、海外市場の拡大を望む

重工業がこれを実現した。こうしてイギリスは、文字通り「世界の工場」となった。

鉄鉄の大量生産を促進したのは、一八三〇、四〇年代の鉄道ブームであった。鉄道営業キロ数は、一八二〇年一五七キロから一八五〇年九七九七キロに六二倍の激増を示した。一八八〇年には二万五〇六〇キロ。鉄道投資は、株式会社に対する既成観念を変え、政府保証外の投資形態をもたらし、所有と経営の分割を促した。鉄道ブームは、一八四〇年代からフランス・ドイツ・アメリカ、さらに世界の後進地域に拡大し、イギリス重工業の無限の市場となった。

他方、鉄道建設は、イギリスの国内市場にも激変をもたらしした。これは、蒸気機関車・車両・レールの生産ばかりが、築堤や掘割り鉄橋や駅舎を含む総合的な公共土木事業である。鉄道はまた、石炭業の発展と不可分であった。製鉄には石炭が用いられる。機関車は石炭で走る。汽車は石炭を炭坑から工場に運び、労働力を農村から炭坑と工場に移動させ、原料を工場に、製品を市場に運ぶ。最初の産業革命は、主として生産方法の進歩であったが、二度目の産業革命は「輸送革命」であり、奥地の隅々まで全国的輸送網に結びつけられ、加えて海運力が飛躍的に発達し、蒸気の応用は、航海の速度と安全度を飛躍的に高めた。

産業革命を促進し、これによって台頭したのは、ミドル・クラス（中産階級）である。彼らは、賢明で積極的な問屋商人や職人であった。初期の木製機械や小工場は、彼らの手のとどかぬほど高価なものではなかった。事業をはじめに当たって工場施設を賃借し、原料などの購入資金を借り入れ、完成品代金前渡契約を結んで賃金支払資金を調達することができた。出資者の物色にも販路の開拓拡張にも、法制的社会的障害は少なかった。大陸にくらべれば、イギリスは、はるかに開放的で流動性の高い打算的な社会であった。その中でミドル・クラスは、挫折転落する者はあったが、そうでなければ自立して成長することができたのである。（参照、D・ランデス『西ヨーロッパ工業史』一九六九年、石坂昭雄・富田庄一訳、全二巻、みすず書房、I 第二章）

ミドル・クラスは、貴族とゼントリが支配する議会と選挙制度の外側に、産業革命とともに台頭してきた新しい階級であった。（もうひとつの新しい階級は、後述の労働階級である。）彼らは改革を要求した。トーリのリヴァプール内閣（一八一二〜一八二七年）は、トーリの反対を抑えてミドル・クラスの期待する金本位制復活・関税改革・航海条例改正など

を実施し、自由貿易に徐々に門戸を開いたが、議會に圧倒的多数を占める貴族・ゼントリの農業利益を無視することはできなかった。

重要な争点のひとつは、穀物法であった。ナポレオン戦争後大陸封鎖の解除とともに輸入穀物が増加し、それに豊作がきて穀価が急落したとき、リヴァプール内閣は、一八一五年一クォーター八〇シリングを基準とし、それ以下の場合には輸入禁止、それを越えれば輸入自由と言う農業保護の穀物法を成立させた。一八二二年にはスライド制の穀物関税が導入される。穀物問題は持続的争点であった。イギリス国内および大陸の豊作と凶作によって不規則に上下する穀価は、予測も制御もできなかった。穀価が高騰すれば、ミドル・クラスは地主の利益を攻撃し、労働者は暴動を起こし、低落すれば、地主が政府の保護政策の強化を要求した。

穀物法反対運動をすすめてきたミドル・クラスは、そもそも地主階級や議會を敵視していたわけではない。綿製品を除けば、農産物も工業製品も保護関税や航海条例の恩恵を受けていたから、彼らも自由貿易運動も利害錯綜して足並みが乱れた。R・ブレークは「産業革命の初期五十年ほどは、兩階級（地主階級と中産階級）の利害は明確に分かれてはいなかった」と述べている。ところが「両者の闘争を爆発させたのは、一八一五年の穀物条例であった。地主階級の支配する議會で通過したこの法律は、イギリス史で最も階級的性格の強いものの一つであり、資本主義的理想は、闘争無しには拡大できぬことを明確に示すものであった。中産階級ははつきりと戦闘的となり、同盟者を求め始めた。」（『英国保守党史』一九七〇年、早川崇訳、労働法協会、二八ページ）しかし戦後拡大した急進的改革運動の大衆宣伝や武力騒擾を見て、彼らは躊躇した。そしてホイッグを口先だけ改革を唱える政権亡者の貴族党派とみて信を置かなかった。彼らがホイッグ改革派「山岳派」と手をつなぐきっかけとなったのは、一八一九年八月マンチェスターでおこった「ピーターラーの虐殺」事件であった。議會改革を要求して聖ピーター広場に集まった八万人をこえる無防備の群集に、突然騎馬警官隊が突入して発砲し、一一名が即死、数百名が負傷した。これをきっかけとしてミドル・クラスは、議會改革を支持するようになった。

他方、久しく野党の地位におかれたホイッグには、ホイッグの伝統的地盤（ゼントリ）を都市のミドル・クラスによって補強するため、選挙法改革（腐朽選挙区の廃止、選挙権の拡張）をかかげる改革派があらわれた。少数派であり、党内

の賛否は分かれたが、ナポレオン戦争後影響力を強め、一八二〇年ころには同調者が増加し、指導者たちも支持を表明するようになった。一八二二年ジョン・ラッセルが庶民院に提案した改革案は、一五五票対一二四票で否決されたが、内容は、最小規模の一〇〇都市選挙区の各二議席のうち一議席を取り上げ、州選挙区に六〇議席、大都市に四〇議席を配分するという大胆きわまるものであった。(J. Dinwiddy, *From Luddism to the First Reform Bill, 1986, Ch.I*)

三 第一次選挙法改革、トーリとホイッグ

一八三〇年六月ジョージ四世が死去し、ウイリアム四世が登位したさいの慣例による総選挙では、イングランドとウェールズの議席の約四分の一が争われたにすぎず、フランス七月革命の影響はまだ顕著ではなかったが、議会改革と貴族特権廃止が争点となり、「ロンドン急進派改革協会」「バーミンガム政治同盟」が活動し、トーリは約三〇議席を失った。トーリもホイッグも選挙法改正は不可避とみていた。ウエリントン首相(在任一八二八―一八三〇年)は、改革に必要であると宣言したが、南イングランドでは貧窮した農民の騒擾が拡大し、都市では労働者のストライキが頻発し、コベットやカーライルら「ジャーナリスト」が活躍した。(ジャーナルとかジャーナリズムという言葉は、この時期にはじまる。)一月内閣が新王のために提出した王室費改正案は、二三三票対二〇四票で否決され、内閣は退陣、ホイッグ右派のグレイ内閣が成立した。選挙法改正を条件として組閣を引き受けた彼は、トーリ自由派の支援をえて、ミドル・クラスと貴族の間、それ以上の改革を阻止できるような「最終的」妥協を意図していた。

一八三一年三月提出された、改革派さえ驚くような改正案は、第二議会で一票差で可決されたが、そのさい行われた修正に反対だった政府は議会を解散、総選挙の結果ホイッグの議席は大幅に伸び(選挙法改正派四八七名、トーリ七一名)、再提出された改正案は、大差で可決。ところが一〇月貴族院が四一票差でこれを否決した。各地の集会は、内閣支持を表明し、暴動が起こった所もあった。一二月わずかに修正して提出された改正案は、庶民院を通過したが、翌年五月またも貴族院で行き詰まり、グレイは、貴族院通過に必要なだけの改正賛成貴族を創設することをウイリアム四世に要請したが、拒絶されて辞意を表明。国王は、ウエリントンを招いて收拾させようとしたが、彼は暴動と恐怖を鎮静させる見通しがた

たず組閣を辞退。そこでグレイは、貴族院通過に必要なだけの新貴族創家の約束を国王からとりつけて再び組閣した。貴族院は、新貴族創家におそれをなして改正案を承諾した。

ブレークは、こう評している。「ホイッグ党が議会改革を支持したのは、主として党利党略のためであつたからといって非難さるべきではない。彼らは結局のところ、抜け目がないと同時に正しくもあつたのだ。旧制度はもはや擁護不能であり、もし地主階級が、自分たちの昔ながらの権勢を幾分なりと維持したいと言うのであれば、民衆の要求に対して譲歩がなされる必要があつた。一八三二年の時点において、イギリスで革命の機運がどの程度熟していたかを述べることは不可能であるが、勃発をみることに無しに、改革が以後長期にわたつて延期できたと論ずるのは困難であらう」(ブレーク、前掲三〇ページ)。

この改正によつて、五六の都市選挙区(大部分はイングランド南部)が廃止され、三〇選挙区は定員一名に減じられた。こうして得られた約一四〇の議席の半数によつて州選挙区が新設された。他方、定員二名の都市選挙区二二、定員一名のもの二〇、計四二の都市選挙区が新設された。腐朽選挙区や指名選挙区は一掃され、新興都市や人口の増加した州はあらたに議席を獲得した。財産資格も切り下げられ、一八三一年の四万人の有権者は、一八三三年には六五万人にふえたが、アイルランドを含む総人口の三%にすぎない。またこのとき公開投票制となつた。(中村、前掲一四三―一四八ページ)

ところで、選挙競争は、選挙権拡張によつて拍車がかつた。改正法は、有権者を約五割増やしたばかりでなく、有権者名簿の作成を規定した。その作成と保管は、救貧監督官にまかされ、登録料一ポンド(後に廃止)で手続きもはなはだ煩雑であつた。有権者は一般に無関心であり、選挙競争にまきこまれるのをきらつて棄権する。だから候補と取り巻きは、有権者を味方に引き入れるために登録の世話をした。彼らは、登録勧誘に熱中し、登録手続きと費用を負担し、「登録協会」をそれぞれの選挙区に設立した。

他方、中央組織も生まれた。トリーリの「カールトン・クラブ」は、一八三二年ホイッグの「政治同盟」に対抗してつくられた、所属議員の集会所、地方有力者・組織との連絡所であり、登録活動の中心であつた。これにならつて一八三六年にはホイッグの「リフォーム・クラブ」ができた。これを運営するのは党の院内幹事であつた。一種の選挙紹介がはじまっ

た。議員志望者はクラブに所属し、立候補の機会を求め、院内幹事は彼らの志望や能力を知悉し、地方有力者は院内幹事の力を借りて候補者を物色した。こうして院内幹事は、各種の選挙情報を握り、彼の予言は、デルフォイの神話のように威力をもったという。(Ostrogorski, op. cit. pp.136-160)。

ウエリントンからトリーを引き継いだロバート・ピールは、ランカシャー綿業者の息子でリベラル・トリーであった。一八三二年の選挙法改正を既成事実として受け入れ、一八三五年総選挙を前にして彼の選挙区タムスワースで「古来の権利に対する尊敬」を「保守する」と同時に「弊害の矯正と不満の救済」に努力すると述べた。この総選挙でトリーは敗北したが、彼は、粘り強い指導力によって保守党の再建に成功した。一八四一年総選挙で保守党は三六九議席をえて大勝利、第二次ピール内閣(一八四一―四六年)を組織した。イングランドの州区一四四中一二四、都市区三二三中一五五をえたのは、ミドル・クラスの支持が増加したことを示している。なお、一八四一―四七年の庶民院議員は、依然として貴族・ゼントリ出身が多く七〇%以上に及ぶが、製造業者・商人・銀行家・保険・鉄道会社重役は四一%に増加している。しかし完全に実業人といえる議員は二二%しかない。

四 穀物法廃止

一八四五年秋アイルランドの飢饉とイングランドの凶作に直面してピール首相は、穀物法廃止を決意した。一二月初め彼は、穀物税の「最終的廃止を含む」法案を提出することを言明。閣議は激しく反接しまたは賛成を躊躇し、彼は辞職の決心をしたが、ホイッグのジョン・ラッセルは後継組閣の目途が立たず、そこでピールは、翻意して政権を維持した。このとき、当時トリーであったウリアム・グラッドストーンが閣僚に加わっている。保護貿易派は、猛然とピールの裏切りを非難したが、ピールは、一八四六年五月穀物法の討議の席上、「直接間接を問わず、工業と農業に従事する階級の利害は、同じものであると私は信ずるのである」と述べた。これがリベラル・トリーの主張であった(ブレーク、前掲四一―四二ページ)。

穀物法改正法(「クォーター・シリリング」)は六月成立した。ところが、同日アイルランド強制法が否決され、ピール内

閣は総辭職、ホイッグの第一次ラッセル内閣(一八四六—一八五二年)が成立する。二月には保護貿易派の結束・反乱がはじまった。首謀者の一人はデイスレーリである。ピール辭任後の七月保護貿易派は、スタンレー(のちのダービー伯)を指導者に推し、第三の党として行動することを確認し、ここで保守党は分裂した。ピール派と保護貿易派の間は、結局修復することはなかった。ピールは、一八五〇年死去し、ピール派は総選挙ごとに議席が減少し、自由党と提携してこれに合流する。他方、保護貿易派は、保守党を引き継いだが、一八五二年には穀物法の復活を最終的に断念する。

穀物法廃止は、イギリス資本主義が全盛期に達した合図であった。自由貿易は、独走的先進国のミドル・クラスに最も適合した経済学であった。一八四九年、五四四年の航海条例の廃止、一八五三年、六〇年の輸入関税の全廃は、一八四六年にはじまる自由貿易運動の帰結であった。一八五一年ロンドン大博覧会が象徴するようにイギリスは「世界の工場」となり、シティとイングランド銀行は「世界の銀行」となった。

他方、ミドル・クラスの圧力に譲歩した貴族・ゼントリの農業利益も後退したわけではない。輸入穀物の急増も穀価の下落も起こらなかった。かえって廃止後の一世代は、農業の黄金時代であった。ピール派は、穀物法廃止法案と同時に、農業の改良振興(高度集約農業)政策を提起していた。改良農業によってイギリスの穀物自給率は九〇%を越え、一八四六年ピールを呪った貴族・ゼントリは、彼の裏切りの果実を享受することになった。こうしてミドル・クラスの経済優位のもとで貴族・ゼントリの農業利益も維持され、政治的には貴族の優位は揺るがなかった。文化的にもミドル・クラスは、貴族・ゼントリ層に同化融合され、ヴィクトリア朝の政治文化が花開いた。

五 行政改革、公務員制度

ミドル・クラスは、議会改革と同時に行政改革を促進した。その圧力は、ミドル・クラスの利害と最も密接な国税局・関税局・郵政省に、さらに商務省や大蔵省に向けられた。彼らは、これらの官庁の非効率な事務処理に耐えかねて、政府に対して陳情や抗議を重ねた。庶民院には毎年この種の陳情と抗議が殺到し、庶民院はその調査に忙殺され、部分的な改革が行われはじめた。一八三一年には国税局の職員の昇進について縁故を制限する法的措置がとられ、一八二三年、二八

年および三六年には関税局にある種の成績による昇進制度が設けられた。またこれら二官庁では一種の採用試験が行なわれるようになった。郵政省も頻々と攻撃にさらされ、何回となく調査委員会が設けられ、部分的改革は年中行事になった。そして一八三二年以後はミドル・クラスから多くの有能な分子が官庁に入るようになった。

一八四八年十一月大蔵省は「経費節約」「能率向上」の点から大蔵省の組織改革を行う機関を設置し、チャールズ・トレヴェリアンを委員長に任命した。委員会は、一八五三年十一月全官庁機構についての改革案を報告した。「ノースコート・トレヴェリアン報告」といわれる。ここで国内の官庁全般が Civil Service とよばれることになった。

報告書は、最初に調査対象とした諸官庁の欠陥を指摘してこういつている。「非常に重要な職業というものは、そこに国中の最も有能な、しかも最も野心的な青年が集中し、その後もはげしい競争が行なわれ、そして、優れた資格をもった者が早く出世するといったものであると考えるのが自然である。ところが、公務員の場合は全く逆である。公務員になろうとする者は実に熱心にそれを希望するけれども、そのほとんどは野心のない者、怠け者、あるいは無能な者である。才能に乏しくて、他の職業で同じ年頃のものと同競争すればとても勝つ見込みのない者とか、生来の怠け癖か病弱のために勤勉に働くことのできない者が官界に入りこみ、しかも、そこで彼らはほとんど労するところがなく、また、なんの危険もかきずに、相당한生活を営む可能性を獲得していたのである。」（足立忠夫『英国公務員制度の研究』一九五七年、弘文堂、八〇ページ）

なぜ官界は、有能な青年をひきつけないのか。理由はいくつもある。資格試験が行なわれない。行なわれても効果がない。覇気と才能を殺す単調な機械的仕事と在職年限にもとづいて誰もが一律に昇進することから生ずる一種の安易感。高い地位に外部からの者がしばしば任用されるため、覇気のある者が不平を抱くこと。官界のセクシヨナリズムのため、昇進が最初はいった官庁に限られること。これらの欠陥を除くためにはすべきことは何か。「われわれの主張する一般的法則というのは、嚴重に選衡した青年をまず比較的低い階級に採用し、かれらの能力と教育にふさわしい仕事に従事させ、また、かれらにその昇進や将来の見通しは勤勉と才能のいかんにあることをたえず感じさせ、そして、普通の才能と適度の勤勉を尽くすならば、常に一定の標準の生活を期待することができ、さらに、一段と力をいたすならば、最高の榮譽にあ

ずかることも期待でき、それとは逆に、かれらが明白に無能であり、或いは、救い難い怠者であるならば、罷免されることも覚悟しなければならない、ということである」(同上八一ページ)。

したがって改革のためには、第一に、情実主義を廃止し、一定の年齢の者を公開競争試験によって採用しなければならない。一九世紀はじめにはオックスフォード、ケンブリッジ大学で競争試験が行なわれ、これが能力判定の最上の方法とみられるようになっていた。

第二に、官庁の仕事を知能的事務と機械的事務に分け、それに対応する二種類の採用試験を行なうこと。上級公務員の任用は一九歳から二五歳まで、下級公務員は一七歳から二一歳まで。前者の試験はロンドンで、後者は地方の数か所で実施する。

第三に、採用試験とりわけ上級公務員のそれは、作文・歴史・ギリシャ語およびラテン語・古典・数学・自然科学の一般的教養科目に重点を置き、特別の試験準備をとまなう専門的科目に対する試験は行なわない。これは当時のオックスフォード、ケンブリッジ大学の教育課程に沿うものであった。

第四に、官界のセクシヨナリズムを打破し、昇進の前途をひろげるために、各省庁間の人事交流がはからねばならない。

第五に、任用手続の能率化と簡素化のためにすべての試験は、各省から完全に独立した中央の委員会によって行なうこと、試験は定期的の実施し、特別の任命のために臨時的に行なわないこと、合格者には成績順に志願する省の選択を許すこと、合格者は本官としての身分を取得するまえに一定期間の試験的勤務に服することが必要である。

第六に、「現在の制度は長い間の慣習と強力な利害関係によって支えられているものであるから、いかなる政府がそれに対する根本的改革をこころみても、それが政府のたんなる確信にとどまり法律の力によって強制されるのではないならば、やがてその改革は後継者によって隠然または公然と廃止されてしまうであろう。」したがって法律によって実施される必要がある。(同上八一―八四ページ)

この勧告の一部は、一八五五年ホイッグの第一次バーマストン内閣によって枢密院令で実施された。画期的改革は、一

八七〇年第一次グラッドストーン内閣当時の枢密院令である。これによって公開試験制度が発足した。イギリスの公務員制は、このように選挙法改革と同時期に明白な目的と計画にもとづいて発足した。しかし選挙法ほど重大でなく注目もされなかったかもしれないが、ウォルター・バジョットが『イギリス憲政論』（一八六七年）のなかでつぎのように書いているのは不可解である。「フランス式もプロシヤ式も（役所は）文明時代にふさわしい仕事をさせるために作られた新発明の機械である。英国の役所と言うものは、それが作られた最初から、お互いの間の連絡を考えて配置されたことは一度もない。むしろそれらは作られたものではなくて、めいめい勝手に生えてきただけの話である。」（『英国の国家構造』深瀬基貴訳、弘文堂、二七八二七五ページ）

イギリス人が理論的でも計画的でもないというのは知識人たちの一般常識だったかもしれない。一八三五年イギリスを旅行したトクヴィルは、当時論議が生じていた新救貧法は、イギリスがフランスと同様に「集権化」を志向しはじめたのかと疑ったが、ジョン・S・ミルは、迷うことなく、「われわれは、そのような高遠な観点から統治を考えたことはない」と答えた。「統治問題であれ何であれ、（われわれは）一般的理念を理解する能力が全くないからである。」（*Journeys to England and Ireland*, tr. by J. Mayer, 1958, pp.66~67）しかしイギリス人は、実用主義で非論理的かもしれないが、実用こそ合理的かもしれない。企業家の実用的利益が行政機構の合理化を促進したのである。

ところで、公務員制度の導入によって高級公務員の社会的出自に、期待されたようなまたは恐れられたような大きな変化は起こらなかった。A・ロウエルは、一九一六年こう評している。「政府が一八五四年競争試験の採用を考えたとき、かかる制度は、貴族をシヴィル・サーヴィスから追い出し、下層階級にかえる結果になりはしないかと恐れられた。……しかし、一般公務員の競争試験受験者は、オックスフォード、ケンブリッジ卒業者で、彼らは、なお上流階級すなわち貴族・郷紳・聖職者・法曹家・医師・商人の子弟であった。……だから、高級官僚は、しばしば貴族の血を引く人々であり、時には事務次官は大臣よりも高い社会的地位にあった。」（A. Lowell, *The Government of England*, 1916, vol. I, pp.164~165）さて、イギリスの公務員制度の成立に対して、大陸では国民国家の形成期に絶対君主のもとに国王官僚制が生まれ、彼らが産業育成の推進力となった。フランスではアンシャン・レジームの国王官僚制、ついでナポレオンの中央集権的行政

体系の中枢にサン・シモン主義の銀行家・工業家が登用されて産業化を促進した。彼らは七月王制期も第二帝制期もさらに第三共和制においても政治体制の隠された中枢であった。またプロイセンではフリードリヒ大王が整備し、ナポレオン戦争後シュタインやハルデンベルグが改革した「絶対官僚制」が産業化を推進した。ユンカー出身の開明官僚は、サン・シモン主義の銀行家や工業家とは異なるが、一八三〇年代四〇年代の農業改革・関税同盟・鉄道敷設の推進者であった。

国王官僚制のもとで促進された産業化とともに台頭したブルジョワジーが絶対王制に対して改革を要求する、これが大陸の議会史の発端である。しかし、議会政治が断続しながら展開するのは、フランスでは一八三〇年七月革命後、ドイツでは一八四八年三月革命後であろうか。そして一八七〇年からフランス第三共和制とドイツ帝国の議会政治が展開するさい、混乱や危機が頻発するにもかかわらず、継続性を担保したのは国王官僚制に起源する集権的行政体系であった。ともかくイギリス公務員制度は、経済的發展に適應するために政党内閣（自由党）によって計画実施され、後に「福祉国家」においては重要な役割を果たすことになる。これに対してフランス・ドイツの議会政治は、伝統的な国家官僚制に裏打ちされ、それに依存して存続したのである。フランスとドイツの官僚については別に述べよう（第二部、第三部）。

六 自由党と保守党、第二次選挙法改正

第一次選挙法改革によって政党組織は著しく發展した。一八三〇年代半ばにはトリーは「保守党」と称した。保守党のカールトン・クラブ、ホイッグにはリフォーム・クラブが発足し、選挙区登録協会などの院外組織がつくられた。自由党が正式に結成されたのは一八五九年。保守党のダービ内閣に対してホイッグのパーマストンとラッセルが握手し、これにピール派および急進派議員が加わって内閣不信任案を提出し、自由党を結成し、三二三対三一〇で可決し、ダービ内閣は総辞職した。ところが、首相が後継首相を指名しなかったので、ヴィクトリア女王は、自由党の実質的指導者二人（パーマストンとラッセル）の中から一人を選任し、パーマストンが首相（兼党首）となった。（君塚直隆『イギリス二大政党制への道』一九九八年、有斐閣、一四九―一五三ページ）

一八六一年にはリフォーム・クラブから選挙事務専門の「中央自由党協会」が独立し、候補者斡旋や資金調達のほか、

選挙区登録協会の結成、指令や文書の配布、選挙法の解説等の事務を担当した。保守党にも同様の役割をもつ「王党立憲協会」が一八六七年結成された。

一八六五年パーマストンが死去した時期、未曾有の経済繁栄を受けて中産階級を主体とし、労働階級を含めて本格的な選挙法改革運動が高揚してきた。一八六六年第二次ラッセル自由党内閣は、グラッドストーン蔵相が作成した選挙法改正案を提出したが、党内保守派が保守党と提携してこれを否決して内閣総辞職。そこで成立した第三次ダービー保守党内閣は、穀物法廃止以来失っていた政権党たる地位を回復強化するため、一八六七年デイスレーリ蔵相による自由党改正案を上回る保守党改正案を提出した。これに対して自由党の急進派がさらに修正を加え、修正競争の結果、保守党案および前年否決された自由党案よりかなり急進的な改正案が保守党内閣の手で成立するという奇観を呈した。内容は選挙権の財産資格軽減、選挙区改正で、都市のミドル・クラスと労働者は、選挙権を得たが、農業・炭坑労働者は取り残された。（中村、前掲一四九―一五二ページ）

さて、パジョット『イギリス憲政論』（一八六七年）は、ヴィクトリア朝の経済的繁栄を背景として成立した自由党・保守党の政党政治の構造と機能を巧妙に説得的に描き出した。イギリスの議会政治は、イギリスのみが享受しうる地上最高の歴史的産物であり、自然に生長したものであって、移植も模倣もできないという。国王の「尊厳的役割」、政府の「実践的役割」とか、国王の行なうべきは「周到に考慮された無為」であるというのは、イギリスの古い議会王制の名残りのようにみえる。すなわちエリザベス一世は、彼女の力が「神授權」にあるのではなく、郷土たちと彼らが接触している何百万の人々の「忠誠心」に根ざすことを知っていた。世を去る二年前彼女は、議員たちをホワイト・ホール宮に召集してこう述べた。「神が私を高い地位におつけになったのではありますが、私はあなたがたの愛情を得て統治して来たことこそ、私の王冠の名誉であると思っています」（一六〇一年一月三〇日）（トレヴェリアン、前掲 第二巻一〇五ページ）。

パジョットは、選挙権拡大によって激化した自由党・保守党の選挙競争と政権争奪をなまなく描いているが、イギリス議会の構成上の欠陥を二つあげている。ひとつは、議会が地主階級の意見に傾きすぎることである。「数の上でも議院における地主階級は他の如何なる階級よりも多数である。その上に、お互いに密接な関係を保っている。同じ学校で教育

を受け、子供の時から、お互いの姓に聞き覚えがある。社交界も一つであり、人間も同種、また同種の婦人と結婚する。」(同上に二二四ページ) その一方、「議会の構造が国内の新興地域を軽く見て、固定地域を重く見過ぎる嫌がある」「年々北部地方が重要性を加え、南部地方は次第に重要性を減じている。議会が過去の偉大を語る地域に多くの権限を与え、現在重要な地方に同等の権限を拒むということは、現在の議会構造上の重要な欠陥である。」(同上二二五、二二六ページ) つまり欠陥は、地主階級に比して新興中産階級が冷遇されていることである。

労働者はどうか。労働階級は、一体としてみたわれわれの世論には、ほとんど何らの寄与もしていないと彼は言う。だから、彼らが議会に勢力をもたないという事実は、議会と世論の合致をそこなうものではない。それでは貴族はどうか。貴族の直系・傍系・縁者は、比例的にみれば分外の多数を議会に送っているが、それによって「議会と世論の合致が乱れるとも私は考えない。」なぜかといえ、彼らは地主階級とは別個の、貴族の一団としての性格とか、貴族に共通の世論とかをもっていない。だから、議会で貴族が多くても不都合ではない。むしろ上を敬うという謙譲の美徳のために、貴族を残しておいた方が有益であろう。要するに、全盛期の銀行家にふさわしい高慢無恥な偏見である。

バジョットは、『イギリス憲政論』第二版(一八七二年)の序文において、一八六七年法によって選挙権をえた民衆を危惧の目をもって見ている。保守党・自由党の二大政党が一八六七年法成立のさいのように、政策の選択と世論の指導について政治家の責任を忘れ、争って勤労者大衆の歎心にこびるならば、「民の声は悪魔の声」になるであろう。一八六七年法は、一八三二年法の効果を完成し、庶民院の貴族勢力は後退し、また一八三二年法当時の指導者は、一八六七年前後には指導力をなくし、次の世代が一挙に進出した。その結果両院の異質性と対立が一層はげしくなった。バジョットが危惧するのは、貴族院が庶民院の背後に有権者があることを忘れて保守的態度を固執し、これに対して庶民院が有権者をまきこんで貴族院を攻撃する事態である。貴族は、中産階級に譲歩すべきである。中産階級は、新有権者を巻き込むべきではない。両院および貴族と中産階級は、教養のない下層階級に対して共同の利益を持つはずである。要するにバジョットは、新有権者が過激な扇動者によって政治の世界に侵入し、既成の二大政党と両院制の機能が失われることを恐れたのである。

(The Collected Works of Walter Bagehot, vol. V. pp.65-90)

保守・自由両党は、激増した新有権者に対し競って集票組織を整備し、ために選挙運動の様相は一変した。保守党は、一八六七年一月「保守立憲協会全国同盟」を結成した。翌年の第一回大会に集まった代表はわずか七名だったが、加盟協会は毎年着実に増加して一八七四年には四四七になり、同年総選挙で大勝を博した（保守党三五二議席、自由党二四九議席）。他方、大敗を喫した自由党にはジョセフ・チェンバレンらの急進派が台頭した。一八七三年バーミンガムで結成された「自由党協会」は、新興産業都市の市政改革運動であり、同時に集票組織でもあった。一八七三年市長となった協会指導者チェンバレンは、一八七六年庶民院に選出され、協会書記ウィリアム・ハリス（バーミンガム・プランの作成者）は、「民衆」の平等な政治参加、少数派の排除、既成指導者の退陣を要求した。それは、「民衆に対する信頼」の最も大胆な要求であり、既成政党に対する挑戦であった。（Lowell, op.cit., vol.1, pp.483-490）

七 二政党制議會、グラッドストンとジョセフ・チェンバレン

選挙法改革によって行われた総選挙においてグラッドストンの自由党は圧倒的多数を獲得した。改正を成立させたディスレーリの保守党ではなく、自由党が大勝した。グラッドストンの第一次内閣（一八六八〜七四年）は、イギリス史上ホイッグ内閣ではなくはつきりと自由党内閣と呼びうる最初の内閣であった（トレヴェリアン、前掲第三卷一七二ページ）。彼は、前述のように、イギリスに公務員制度を導入した。これがなくては将来の社会問題も経済問題も処理できなかったであろう。また、大學や初等教育、軍制改革に着手したのも彼の内閣であった。

一八七四年二月総選挙で自由党の敗北が濃厚となったとき、グラッドストンはヴィクトリア女王に書簡を送り、敗北の烙印を押された政権が居据わり続けるべきではない、この原則こそが「議会政府の常道」であると述べた。これを受けて女王は覚書で「総選挙で敗北した閣僚たちは、議会での無意味な信任投票を行わずに、直ちに辞任すべきであるというのが今や鉄則となっている」と指摘した。彼は、後任にディスレーリを推挙し、女王が承諾し、ディスレーリの第二次内閣が成立した。こうして二政党制が強化されるとともに政権交代のルールも固まってきた。（君塚、前掲、一六四ページ）ところで、一八六七年の選挙法改正後バジョットの危惧は現実となった。一八六八年保守党のダービー首相は病気で辞

職し、ディスプレイがこれに代わった。他方、自由党ではラッセルが隠退してグラッドストンが党首になった。新しい世代の両指導者によって政党の組織化はさらに促進された。一八七二年の秘密投票法(第一次グラッドストン内閣)、一八八三年の腐敗行為防止法(第二次グラッドストン内閣)は、集票活動に新しい規制を加えることになった。また、一八八四年の議席配分法(第二次グラッドストン内閣)によって、議席は六五八から六七〇に増え、二名定員の二七選挙区以外は一区一名、平均人口五万四〇〇〇につき一名となった。これで州や都市の古い自治体単位で代表者を選出する代議制から、人口を標準とした選挙区を母胎とする代議制に移行した。(中村、前掲一五二―一五七ページ)

自由党協会書記シュナードホーストは、バーミンガム計画を各地に広めた。一八七四年総選挙に大敗した各選挙区の自由党は、これにならって組織を結成し、一八七七年にはシュナードホーストの発起によってジョセフ・チェンバレン主宰のもとに「自由党全国連合」が発足し、九三団体が集まり、翌年には一〇〇団体に及び、一八八〇年総選挙では自由党が大勝した。(自由党三五〇議席、保守党二三八議席)。チェンバレンは「善悪はともあれ、組織はこの国に根を張った。政治家は、これからは偏見を捨てて、組織に意を用いねばならない」と演説した。第二次グラッドストン内閣(一八八〇―一八八五年)の新急進派閣僚は、チェンバレンら少数にとどまったが、自由党内のホイッグと新急進派の勢力バランスは逆転しつつあった。(Ostrogorski, pp.204~205)。

オストロゴルスキーは、一八七七年自由党全国連合の発足をもって、「イギリス自由主義の新紀元」としている。言い換えれば、代議士の自由に対するコーカスの勝利であった。オールド・ホイッグと新急進派の対立は、「事実上派閥の紛争ではなく、二つの世界つまり多少とも乾上ったふい階層の人々と、一八六八年の民主化の怒濤のなかから生まれてコーカスに集結したひとびとの間の抗争であった。」かつて議員は、彼の財力と努力によって当選したから自由であった。選挙区からの圧力があっても、間歌的で不規則であった。ところが「コーカスは、不可避免的に両者の関係を緊密にし、代議士を不断の規則的チャネルに引っ張りこむ」「コーカスと争うことは、選挙区と争うことだ。」こうして「代議士は、次第にかつての代表的性格を剥ぎ取られ、たんなる代理人・事務員になりさがった」(Ibid, pp.482~501)。

チェンバレンが一八八五年発表した「急進派綱領」は、当時農業不況で困窮にあえいでいた農業労働者(二〇〇万の新

有権者)に向けられていた。すなわち「二エーカーの土地と牛一頭」をもつ小土地保有者を創出する徹底的な土地改革によって流出農民の帰村を促し、都市の失業問題を緩和すると同時に、国外市場をせめつつある工業製品のために国内市場を拡げる意図であった。つまりバーミンガム製造業者と農民の同盟であった。彼の土地貴族や土地制度に対する攻撃は、保守党ばかりか自由党ホイッグをも戦慄させた。チェンバレンは、自由党からホイッグを追い出したかったが、グラッドストンは、これに反対してホイッグと急進派を和解させ、年末の総選挙では自由党が大勝利を博した。しかしチェンバレンの寄与が大きかったことは明らかだった。自由党三三五議席、保守党二四九議席、アイルランド国民党八六議席。

一八八六年第三次内閣を組織したグラッドストンの念願はアイルランド問題の解決であったが、彼は、国民党に対する従来の強硬方針を一変し、ダブリンにアイルランド人議會を設置してアイルランドの内政事項を移管し、彼らの民族独立の要望をある程度容認して問題を一举に解決しようと考えた。国民党の支持がなければ、自由党内閣は安定しないという事情もあった。ところが、地方自治相であったチェンバレンがこれに強硬に反対し、法案の上程に先立って自由党は分裂した。反対の理由は、この法案がイングランド・スコットランド・アイルランド三王国の「統一」^{ユニオン}の解体を促進するとうにあった。彼は、二閣僚と共に辞職し、法案に反対票を投じた(二三票)。結果は、賛成三一一票、反対三四一票。そこでグラッドストンは、議會を解散して自治法案の可否を総選挙に問うた(一八八六年)。世論は、著しく「帝国の維持」に傾き、自由党は大敗して一九一議席。保守党三一六議席、自由統一党(チェンバレン派)七八議席、国民党八五議席。(池田清『政治家の未来像』一九六二年、有斐閣、七四―一一二ページ)

チェンバレンが脱党したとき、自由党全国連合も分裂したが、大半は創立以来の書記シュナードホーストとともにグラッドストンを支持し、本部はバーミンガムからロンドンに移され、全国連合書記シュナードホーストが党中央協会の名誉書記を兼ね、自由党の院内組織と院外組織が一体化された。他方、チェンバレンは、彼のもとに留まったバーミンガム自由党協会を中心に一八八八年「バーミンガム自由統一党協会」を結成し、一八九〇年代には保守党と共同行動をとり、一八九五年合流して「統一党」と称する。(Ostrogorski op.cit., vol.I, pp.287~325)。

保守党は、一八九二年総選挙で自由党に圧勝したが、過半数には達しなかった。キャスティング・ヴォートを握ったチェ

ンバレンの自由統一派(四七議席)は「帝国の維持」の立場から保守党と提携し、「急進派綱領」の実現をはかったが、農村の荒廃は阻止できなかった。彼の改革案は、土地貴族との妥協によって著しく緩和され、チェンバレン自身の農村復興の意欲も農村から海外植民地の維持にに移行した。

一九〇三年五月バルフォア統一党内閣(一九〇二—一九〇五年)の植民地相であったチェンバレンは、小イギリス主義者が依然として援護している自由貿易主義を放棄して、外国商品に対する報復関税と帝国内の特恵関税を創設することを主張した。すなわち、まずドイツとアメリカの関税障壁に対抗してイギリス産業のために保護関税をもうけ、イギリス労働者の失業問題を解決すること、次にイギリス本国工業と植民地農業間の結合を強化すること——要するにイギリス帝国の自給自足の経済圏を結成することであった。同時に関税による増収によって、急増した財政赤字を補填し、また社会政策の財源にあてることを考えた。

バルフォア首相は、党の分裂を回避するため、あいまいな中間的立場をとり続けた。チェンバレンは、一九〇三年植民地相を辞し、「関税改革同盟」を本拠として、改革がもたらす利益と大衆の帝国主義的感情に訴えるキャンペーンを展開した。これを支持したのは重工業界と土地貴族であった。しかし、なお「世界の銀行」たる地位にあった金融界、繁栄がつづいていた海運・造船・紡績業界はこれに反対した。かくてチェンバレンの統一党は分裂した。他方、内部分裂した自由党は、関税改革に反対して団結した。また「バンへの課税」をきらう下層中産階級と労働階級は、こぞって改革に反接した。バルフォア首相は、一九〇五年総辞職、代わって自由党のキャンベル・バナーマン内閣が成立した。

一九〇六年一月総選挙の結果は、統一党の大敗であった。自由党は三七七議席、対する統一党は一六七議席。その中でチェンバレン派が三分の一を占めた。統一党の議員総会で両派は、関税改革について「過剰の蒸気を排出する」ガス抜きを討議を行い、結局バルフォアを全員一致で信任した。そして一九一〇年一月と二月の総選挙で統一等は団結し、一〇〇以上の議席を奪回して自由党と互角となり、労働党がキャスティング・ヴォート握ることになった。

ハ ディスレーリとランドルフ・チャーチル

自由党で起こった統一派の脱党と類似の力学が保守党にも働いた。一八八〇年総選挙で保守党が大敗するや、一八七四年総選挙で自由党が大敗した時のように、敗北の原因は党組織の未熟、「時代精神」におくれをとったことだとされた。この改革の動きに乗じたのはランドルフ・チャーチルである。あたかも一八八一年ディスレーリが死去し、保守党の団結が弛緩し、党指導部に対する反乱の気運が生じた。チャーチルらの「桜草トリー同盟」は、全国同盟のなかに足場を広げた。

チャーチルは、当時保守党と全国同盟に伏在する不満を代表していた。ディスレーリ内閣は、ほとんど全部お偉方で、若干が貴族院議員であったのに対し、大多数は庶民院議員でゼントリ層の代表者であった。一八七四年総選挙で都市区から当選した議員は、政府役職や党幹部会からほとんど排除されていた。他方、新人議員は、一八七〇年代に急速に増加した中産階級出身であった。彼らは、指導部に介入するだけで満足せず、指導権を要求した。バーミンガム急進派が自由党ホイッグを攻撃したように、若い保守党改革派は、トリーを「貴族」と呼んで排撃した。チャーチルは、バーミンガム急進派と同様「民衆への信頼」をとき、「党務独占の貴族的派閥」を非難し、党指導部に対して全国同盟の発言権を要求した。チャーチルは、全国同盟大会で「私は、党組織の管理権が自選の機関（中央委員会）の手から奪取され、公選機関（全国同盟評議会）の掌中に帰する日を待望する」と述べた。（マッケンジー、前掲上巻二三二ページ）。一方、ソールスベリ保守党首は「政党の競争ははげしく、選挙組織は完璧であり、代議士を完全に牽制することができるので、独立であるべき代議士が、その信念を鑄型に合わせざるをえぬ危険が年ごとにはつきりしてきたことは、ご存じのごとくである」と述べている。（Ostrogorski. op.cit., pp. 260-286）。

チャーチルが閣僚を辞したとき、彼が育成に努力した全国同盟の地方組織は動揺したが、結局党指導部に服従し、一八九〇年チャーチルは、全国同盟から排除された。ブレークは、事情をこう説明している。「ジョセフ・チェンバレンにとっては、自由党内で貴族分子を攻撃することは十分に可能なことであった。彼はホイッグが居なくなつた方が自由党は強くなる」と心から信じていた。」これに較べて「保守党内では貴族主義が党内の殆ど各層に手のつけようもない程密着して

いた為に、ランドルフ卿(チャーチル)にチェンバレンと同じ役割を期待することは無理であった。保守党から地主階級を締め出すことは、党全体の崩壊と解体を意味した。ランドルフ卿はこれを百も承知していた。彼自身が最高に立派な家系の一子孫であった。その上、全国同盟傘下の各協会に属した中産階級の地方指導者たちも、このことを充分理解していた。(ブレーク、前掲一八八、一八九ページ)

保守党は、その後一九〇六年総選挙の大敗まで(三年間の中断期を除いて)政権を担当したが、全国同盟は、きわめて従順にその役割を果たした。党指導者の中に全国同盟に関心をもつ大物は居なかった。ソールズベリは、全国同盟が党指導に介入することを許さなかった。そして一八八五年党中央書記局主席書記に任命され、翌年全国同盟の名譽書記を兼ねた(一九〇三年まで)ミドルトンが党の三大支柱たる院内保守党・全国同盟・党中央事務局を結合するが、すがいになった。それだけ保守党では自由党よりも中央書記局が強力だったわけである。

なお私は、イギリス議会史の研究を始めたころ、オストロゴルスキーの『デモクラシーと政党組織』(一九〇二年、E・クラーク英訳)を読んで感動した記憶がある。それは、前述のような一九世紀初頭のイギリス議会政治の構造と動態、貴族とゼントリー、庶民院と選挙区、院内幹事と派閥を巧妙に描いていた。そして一八三二年選挙制改革によって促進された選挙区の有権者登録協会の結成、ホイッグとトーリーの中央組織の発展、穀物法廃止による変動、繁栄の中の自由党・保守党の競争の激化、そして一八六七年の第二次選挙法改革によってヴィクトリア朝の政党政治は全盛期に達する。この政党政治史をきわめてあざやかに系統的に描いたのは、オストロゴルスキーだったであろう。五〇年まえの印象がなおあざやかである。彼は、ロシアの貴族、フランスで教育され、イギリスとアメリカを調査して上下二巻の大著を現した。フランス語で書かれ、F・クラークが英訳、これが先に出版された。一九〇五年のロシア革命のとき彼は、帰国して国会議員となったといわれるが、それ以上の経歴を私は知らない。不思議に思うのは、イギリス政党史のこれほど傑出した開拓者の調査研究が、ほとんどまったく注目されていないことである。また、アメリカについても彼の調査研究は、植民地議会から一九世紀末の市政改革運動まできわめて説得的にかかっている。にもかかわらず、これもほとんど言及されないのは不思議である。

九 大衆社会化、マス・メディア

自由党と保守党の集票組織が整備され、かつての名望家政党が組織的大衆政党に発展した時期、イギリスの産業化は全盛期に達していた。一八六一―九一年の三〇年間に第一次産業人口は一八・八％から一〇・七％に減少する一方、第二次産業人口は四八・七％から五一・四％に、第三次産業人は二六・八％から三四・〇％に増加した。すなわち、農民はほとんどいなくなり、有権者の八割以上が下層中産階級に属した。都市化・流動化・多元化が進行し、雄弁や新聞が世論を支配するようになった。何百何千の聴衆に対してはその想像力にあわせて訴えかける弁舌の影響力が大きい。かつては訥々と語るのが説得力があり、他人の選挙区で語るとは失礼とみなされたが、いまや選挙区は大物政治家の遊説と雄弁を期待するようになった。その演説は新聞に大々的に報道される。

グレアム・ウォーラスが『政治における人間性』（一九〇八年、石上良平・川口浩訳、創文社）で大衆社会における政党の機能を指摘したのは先駆的業績の一つであった。すなわち政党（自由党と保守党）は現代政治の「最も効果的な政治的実在」であり、政党指導者個人の意見や行動とは別の「選挙民の記憶と情緒の中に生きている一個の実在」であるとした。「政党の候補者は、初見参のときは、大方の選挙民の目から見れば、『自由党』とか『保守党』とかのレッテルのついた小包にすぎない」「彼の選挙区民のその政党に対する先入見と期待だけが、彼らを彼と同意見にし、彼に共鳴することを可能にする」。政党は、ギリシャの野外劇場で俳優の顔がよりよく見えるように用いられた「仮面」に似ている（同上七六―八四ページ）。このような大衆社会の成熟、マス・メディアの機能拡大は、政党の組織と活動に顕著な影響を及ぼし、議会政治は新しい様相をおびることになった。

一八八六年アイルランド問題をめぐって自由党は分裂し、チェンバレンは脱党して自由統一党を率いて保守党に投じた。それは、国際的に帝国主義の潮位が高まる中でイギリスが穀物法廃止以来の自由貿易主義を離脱する合図であった。ここ做起ったもう一つの決定的変動は、労働党の議会進出である。一九世紀の労働運動、チャーチスト運動については後述するとして、一八六七年の第二次選挙法改革は、イギリス議会史に新時代をもたらした。議会の外に置かれた下層・中産

階級と労働階級が政界に流入し、デモスとマス・メディアの「大衆社会」が議會政治に組み入れられることになった。一八六七年古典的な自由党と保守党の議會政治を巧妙に描いたバジョットは、デモスの影響を危惧していたが、労働党はただ言及されていない。自由党と保守党の政党組織の発展を追跡したオストロゴルスキーの記述(一九〇二年)は、労働党に及んでいない。ウオーラスが一九〇八年に論じたのも、自由党と保守党である。労働党が成立するのは一九〇六年総選挙のあとであった。そして自由党に代わって第二党に進出するのは、第一次世界戦争後の一九二二年である。そして保守党・自由党の二政党制に代わって保守党・労働党の二政党制が成立するのは、第二次世界戦争後の「福祉国家」においてである。

一〇 労働階級、チャーチスト運動

議會王制の継承者たちは、まず最初に中産階級を(一八三二年)、次いで労働階級を(一八六七年)、議會王制に受け入れた。議會王制は、産業革命が惹起した社会変動を改革によって引き入れ包括した。一八三二年の第一次選挙法改革については上述した。自由党と保守党が競い、中産階級の自由貿易主義が勝利を占めた。そしてイギリス資本主義が全盛期を迎えた一八六七年の第二次選挙法改革によって積み残されていた中産階級と労働階級も議會に地歩を占め、一九〇六年には労働党が発足する。しかし、労働階級の運動は、すでに一八世紀末からはじまっていた。そこまで遡って簡単に述べよう。

一八世紀の綿工業は、原料を配分し製品を買い取る問屋仲買商人と、紡績織布を家内工業とする農民に支えられていたが、新しい輪作農法や改良農具が急激に発展し、地主や借地農は、農業改良のため開放農地の「囲い込み」を開始した。最盛期は一八世紀後半、とくにイングランド南部で激しかった。産業人口構成は、一八〇一年から一八五一年の半世紀間に農林漁業が三五・九%から二一・七%に激減し、鉱工業・建築業は二九・七%から四二・九%に激増した。夥しい農民が農村から工場や炭坑に流出し、スラムに群がり、苛酷な労働を強いられた。不況や凶作が襲来すれば、絶望的な騒擾が暴発した。

最初の労働組合は、少数の熟練職人がフランス革命に刺激されて一七九二年議会改革と普通選挙をめざして結成した「ロンドン通信協会」である。彼らは、新しい機械によって職を奪われるところか、貴族やミドル・クラスの富の急増によって製品市場を拡大した。政府は、彼らが強力な結社を組織してジャコバンの教養を受け入れ、不穏な労働者の大軍を革命運動に動員するのをおそれて彼らを弾圧した。しかし、フランス革命とナポレオン戦争の衝撃が薄れ、革命と改革を区別する余裕が生じた一八二〇年代には結社禁止法が廃止され（一八二四年）、友愛協会として偽装しあるいは秘密結社として断続的に活動してきた諸団体が姿をあらわし、一八二九年には最初の全国的労働組合として「全英紡績工総同盟」（ランカシャー）が設立された。注目すべきは、指導者たちはミドル・クラスは労働階級を搾取するという理由で攻撃してはいない。攻撃されたのは、ミドル・クラスが貴族階級と結んで政治的特権をえようとしている点であった。しかし、トリーと貴族院が選挙法改正要求に頑強に抵抗したとき、労働者のトリーに対する激しい敵意が鬱積した。

第一次選挙法改正は、労働者の騒擾に助けられて一八三二年に成立したが、彼らを置き去りにして選挙権をえたミドル・クラスは、運動から手を引いた。裏切られた労働者は急進化した。それまで労働者の「雇用者との敵対は、一八三〇、四〇年代のように先鋭ではなかった。」「その理由は、一八三二年の政治的決着である。これ以前は、ミドル・クラスとの利益対立は、政治領域では現実的というより潜在的であった。ミドル・クラスと労働者はともにのけものにされた『人民』であり、貴族の独占と特権を攻撃することが共同利益であると考えられていた。一八三二年以後は、特権の国民とそれ以外の間の政治的境界線が、有産階級とそれ以外の間の社会的境界線とほぼ一致することになった。この分断が……労働階級の集団的不満を大いに促進した。そしてこの感情が、階級的偏向が著しいとみられた改革後の諸立法によって強化されたことは言うまでもなく。」(Dirwiddy, op. cit.p.78)

労働者結集運動の最大のものは、ロバート・オーエンの影響のもとに（彼が「社会主義」という言葉をはじめて用いたのは一八一七年であった）一八三四年組織された「全国労働組合大連合」である。これは、労働者が管理する労働組合によって資本主義と自由主義とを完全に排絶することを目的としていた。参加組合員は、数週間のうちに五〇万人に達し、各地でストライキが起ったが、資金援助もなく教育も共同行動の経験もほとんどない大連合は、一年もたたぬうちに崩

壊してしまった。

大連合が崩壊した後、そもそもオーエン主義の大計画に賛成でなかった熟練職人（とくにロンドンに集中していた）は、彼ら自身の労働条件の改善に努力を集中するようになったが、他方、労働者が選挙権をもたなければ経済改革は不可能であると考えた指導者は、あらためて選挙権拡張運動に乗り出した。一八三八年結成された「ロンドン労働者協会」は、労働者の経済的要求を達成するための議会改革運動の再出発であった。指導者は、これまでの運動の急進派であり、その改革要求もあたらしいものではなかった。一八三八年発表された「人民憲章」は、①男子選挙権、②秘密投票、③毎年選挙される一年任期の議会、④議員の財産資格の廃止、⑤議員歳費の支給、⑥一〇年毎の国勢調査によって調整される平等選挙区の六か条を掲げている。

一八三九年二月ロンドンで開催された「勤労階級大会」に集まった代表者の大多数は、穏健な中年の「ひとかどの」労働者であり、人民代表であることを示すため名前のあとにM・P（国会議員）をまねてM・C（大会代議員）と記した。武装反乱を考えるものは少なかったが、武力行使で威嚇すれば、ホイッグ内閣（メルボーン）が一八三二年のように二度と人民を裏切ることを阻止できるだろうと考えた。大会は、人民武装の権利を確認し、議会が憲章と請願を拒否した場合にゼネストを行なうことを決定した。この日は、あたかも「穀物法反対同盟」の最初の大会が行なわれた日であった。G・コールは、ミドル・クラスの「未成熟の自由主義」運動に労働階級の「未成熟の社会主義」運動が対抗し、両者は対峙しながら発展したと評している。（コール『イギリス労働運動史』I 一九四八年、林健太郎ほか訳、三巻、岩波書店、一九二ページ）。

請願は、一二〇万の署名を集めていた。ところがメルボーン内閣は、請願とは無関係なジャマイカ憲法の票決で辞職し、請願は大幅に延期された。その間に大会は、政府の圧力が強いロンドンからチャーチストの本拠であるバーミンガムに移った。他方、後継難で政権に復帰したメルボーン内閣は、拠点に軍隊を配置してチャーチストを牽制した。バーミンガムで開かれた大会は、混乱してゼネストを決定することができず、ゼネスト検討委員会は、議会が請願を拒否すればただちにゼネストを執行するため「神聖日間」の日取りを決めた。一八三九年七月議会在が二三五票対四六票で請願を拒否したとき、

バーミンガムでは二度目の暴動が起こり、大会はゼネスト第一日を八月一二日と決定した。しかし数日後ゼネストを断念し、祝日を設けて行進・集会を行なうことを決めて解散した。

この悲劇的結末のあと、一八四〇年「マンチェスターで全国憲章協会」が結成され、オコンナーに指導されて一八四二年五月三三二万の署名を集めて普通選挙制を要求する請願書を提出したが、議会は二八七票対四五票でこれを拒否した。オコンナーは、武力行使に反対だったが、運動は彼の意図を超えて発展し、普選運動と急進化した労働者の暴発が結合した。だが結局ストライキは失敗し、オコンナーは逮捕された。

オコンナーは、一八四七年人氣の絶頂にあり、七月チャーチストの最初の代議士としてノッティンガムから選出された。彼は、三度目の国民請願を計画していた。翌年パリで、二月革命が勃発し、ルイ・フィリップのブルジョワ王制が崩壊した。四月三日召集されたチャーチストの大会では「人民憲章」とほぼ同じ請願が決議された。オコンナーは、武力行使を容認する言葉をまったく口にしなかった。大会は、請願が拒否された場合は、女王に内閣罷免を要求して国民議會を召集し、憲章が実施されるまで解散しないことを決議した。

おそれなした政府は、七九歳のウェリントン將軍を指揮官に担ぎ上げ、あらゆる準備を整えた。一五万以上の特別警官が登録され、軍隊と大砲がロンドン中心部の戦略地点に配備され、官庁はバリケードを築き、文官もピストルで武装した。一方チャーチストは、ケンジントン広場に集まり、ウェストミンスターに行進する手はずであった。政府は、軍隊でテムズ諸橋を固め、デモ行進を途中で阻止する作戦で有った。ケンジントン広場に集まった群衆は、『ザ・タイムズ』が二万といい、『ノーザン・スター』が二五万と報じている。ともかく指導者たちは、官憲の阻止に直面して、強行突破をあきらめ演説するうちに豪雨が襲来して群衆は離散し、国民請願は、三台の馬車で議會に送られた。オコンナーの計算では五五〇万の署名があったが、議會の公式計算では二〇〇万以下であった。ロンドン以外では四月から六月騒擾があったが、比較的平穏であった。

チャーチスト運動は、急進派から穏便派までのあらゆるニュアンスを含んでいたが、知識人、新聞とパンフレット、雄弁と流言が、不況と凶作と失業のなかで失望や不安に陥った労働者を動員して運動は盛り上がり沸騰した。マルクスは、

ブラッセルから世界最初の労働運動の高揚を注視していた。一八四八年二月末出版された『共産党宣言』にチャーチスト運動の名があらわれるのは二ヶ所にすぎないが、それは国際的階級闘争の先駆とされている。チャーチスト運動は、マルクスの共産党の発想に寄与したであろう。しかしそれは、当面穀物法廃止後のイギリス資本主義の繁栄の中に融解し姿を没してしまふ。

資本主義の繁栄は、労働者にも及び彼らを潤した。資本主義に反抗する代わりに、資本主義のもとで働きさえすれば、それが生み出す繁栄に均落しうるといふ教義を労働者はやと受け入れるようになった。熟練労働者は、労働者を悩ませていた不潔な生活から脱出した。雇用主がブラシ天のズボンをはき、マホガニーのテーブルを備えれば、熟練職人は一般の人にはもったいない小ぢんまりした応接間を作って雇用主にならった。雇用主が資本を投資すれば、熟練職人は協同組合や小額銀行に数ポンドを預け、友愛協会の共済基金に加入した。彼らの美德は、ただ規模が小さいだけで雇用主の美德と同じであった。彼らもまた自分が立志伝中の人物であることを自負し、自己満足の感情を共有し、彼と彼の国がますます富んでいくことを希望した。

コールは、重要な点を指摘する。すなわち、一九世紀前半の労働者は農民出であり、農民的記憶と感情を持っていたが、世紀中ころからの労働者は農民出ではない。労働者の二代目であった。「最も基礎的な点において、チャーチズムに至る、否それを含めてのあらゆる労働階級暴動は一つの農民運動であった。しかし、一八四八年以後、田舎における憐れな農民の生き残りは余りにも減少して反抗する力がなくなってしまったばかりでなく——それは一八三一年にその最後の矢を射尽くしてしまった——工場労働者は大部分、少なくとも意識の上では、彼の農民の素姓を忘れてしまった。彼は大工場制度に慣れた。彼は彼の主人がしたようにそれを受け入れた。(コール、前掲I 二二六ページ)

一九世紀なかごろには鉄道革命がひとまず完了し、綿工業に代わって鉄工業と石炭業が優位を占め、機械工と炭鉱夫の組合が結成された。組合指導者たちは、各種組合の連合体を作り、ストライキの指導と援助、議会に対する圧力活動、選挙運動に積極的に関与し始めた。一八六〇年組合の専従書記たちが結成した「ロンドン労働組合評議会」は、ロンドンには多くの全国組合の本拠地であったから、事実上指導中枢であった。そしてチャーチスト運動は、死滅したわけではない。

一八五〇年代末には普通選挙と秘密投票を要求する運動が各地でおこった。一八六四年「全国議会改革同盟」がマンチェスターに結成され、翌年には「全国議会改革連盟」がロンドンで組織された。彼らは、労働立法・社会立法のため議会改革を要求した。一八六五年総選挙では労働組合の影響力が歴然と現れた。有権者数は、一八三三年六五万人から一八六六年一〇六万人に増加し、豊かになった労働者の有権者が激増したことを示している。

社会主義運動・労働運動の歴史からみれば、一九四八年チャーチストの第三回国民請願の崩壊は、あきらかに転換点であった。それは労働組合史の重要な転換点である。そこでイギリスの独走的な産業革命は全盛期に達し、社会主義的運動の第一期は終わったのである。そしてイギリスで第一期が終わる時期に、国際的にみればフランスとドイツでは、産業革命が進行し、社会主義運動が台頭する。それは別に述べたい。

* * *

すでに予定の枚数をはるかにこえてしまったから、つづきは次号にまわすことにしたい。以上はイギリスの部分の前半に当たり、後半では労働党と労働組合の発展と議会政治化、第二次世界大戦後の福祉国家、保守党・労働党の二大政党制を述べてイギリスを終わり、第二、第三部は、フランスとドイツの議会政治史をイギリスと比較しながら概観したい。そして第四部として日本近代史の中の議会政治の発展に及ぶことができれば幸甚である。（一九〇九年一月）