



Title	ウィルソンの見たイギリスの統治
Author(s)	稲, 正樹; INA, Masaki
Citation	北大法学論集, 29(2), 101-130
Issue Date	1978-10-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16256
Type	departmental bulletin paper
File Information	29(2)_p101-130.pdf



ウィルソンの見たイギリスの統治

稲 正 樹

目 次

- はじめに
- 一 序 論
- 二 首相職の発展
- 三 首相と彼の内閣
- 四 内閣の活動
- 五 首相官邸と内閣官房
- 六 大蔵総裁
- 七 国内と海外—イギリスの産業と対外関係
- 八 首相と国会
- 九 首相と彼の政党
- 一〇 首相と国家の安全保障
- 一一 大西洋を越えた比較
おわりに

はじめに

本稿は Harold Wilson, *The Governance of Britain*, London, Weidenfeld and Nicolson and Michael Joseph, 1976, 219 pp. + 註. の紹介である。一九六四—七〇年、一九七四—七六年と首相を勤めたウイルソンは引退後本書の執筆を始め、首相経験者の目から見た「イギリスの統治」を描いた。内閣・議会・党との関係においてイギリス首相の地位・機能・権限等を経験的に明らかにした本書は、類書の少ない現在、十分な紹介・検討に値しよう。

一

ウイルソンは「序論」において、イギリスの統治が議院内閣制か首相統治制かを問題にする。バジレットの提起した古典的な議院内閣制は半大統領的な首相専政 (quasi-presidential prime ministerial autocracy) に道を譲ったのか—この問題につき、クロスマンらの首相統治説⁽¹⁾に反論する。ウイルソンによれば、首相の権限を圧倒的なものと考えた支配的な学説は、国会・内閣・党機関・政党的全国組織内にある民主的な抑制と均衡のシステムを無視している。内閣は一つの民主主義であって専制政治ではない。決定を下すのは内閣であって首相ではない。⁽²⁾ こうして彼は以下の六つ

の論点を提起する。

(1) 今世紀の平時において、首相は一〇年ごとに先任者よりも大きな権限を行使するようになってきた。しかしこの首相の権限・役割の増大は、憲法上政治上の変化のためと言うよりはむしろ、次の二つの事実が反映したためである。一つは政治が日々ドラマ化され、何か危機が起これば「行動をおこせ首相よ」との要求が生まれる。もう一つは圧倒的な力をもつテレビ・ラジオに、首相が絶えず登場することである。

(2) 世界大戦のような非常事態に基づく首相独裁論は、平時の状況には妥当しない。首相に付与される非常時権限も、有効期間限定されている。

(3) 首相統治制説は、個々の首相のスタイルに一八〇度もの違いがあることを、まったく考慮していない。単純に首相が人形であり、あるいは人形使用であるということはない。

(4) 首相の大臣任命権は着実に増大してきたが、同時に厳しい制約に直面もしている。近代的民主的政党は一つの大教会であり、内閣もそうならざるを得ない。長老の同僚との協議を無視して「仲間うちの政府」(government by cronies) を作った首相は、必ずその代償を支払ってきた。⁽³⁾ 内閣改造・大臣の罷免にも同じこ

とが言える。

(5) この理論のもう一つの欠点は、全ての物が静止状態にあるとする非現実的な仮定にある。与党にあって選挙に勝利すれば、首相は自らの力量を試そうとするだろう。しかし選挙の趨勢が思わしくなければ、彼の力は弱まる。

(6) 首相の権限を制約する新たな抑制と均衡の制度—内閣の諸委員会—が拡張されており、これを無視することはできない。

以上序論では首相統治説の妥当しない由縁が力説され、次にイギリスの統治の現実の姿が明らかにされる。

(一) クロスマンは、Walter Bagehot, *The English Constitution*, London, Wm. Collins Sons & Co. Ltd., The Fontana Library, 1963. の「議院内閣制の死」と題する序文の中で、その所説を述べている。

バジョットの言葉の意味での議院内閣制は、チャーチルの戦時体制下で最終的に消滅した(p. 49)。立法部と執行部を結びつけるバックルはもはや内閣ではなく、一人の首相である。イギリスの内閣は今や、アメリカの内閣に類似したものとなっていると結論する(p. 52)。彼はハーヴァードの講演でも、同様の主張を繰り返してゐる。 Cf. Richard H. S. Crossman, *The Myths of Cabinet Government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1972.

ウィルソンによればクロスマンと同じ立場をとる人々

「 Ramsay Muir, Bertrand de Jouvenel, Sir George Mallaby, F. W. G. Bemy, Humphry Berkeley, John Mackintosh 等」。(Wilson, *The Governance of Britain*, p. 5, note 1.—以下本書からの引用は括弧内にページ数のみを記す。)

(2) この点で、「首相は独裁者であるという理解ほど現実から遠いものはない…閣僚との交渉は労多いものである」(Lord Rosebery, *Sir Robert Peel*, London, 1899, pp. 34-35.) という言葉は「今日でも依然真実である」。(p. 9, n. 1.)

(3) チェンブレン (Chamberlain) がその好例。(p. 10.)

二

第一章「首相職の発展」は現代の首相の役割を理解するための前提として、首相職の発展過程を説明する。

(1) イギリス最初の首相はウォルポール(Sir Robert Walpole)であると伝統的に言われている。「首相」(prime minister) という用語自体は彼以前の人物にも使われており、その代りに「sole minister」⁽¹⁾「first minister」⁽²⁾と言われる傾向にある。ウォルポールはしかし執行部の長でなく、国王がすべての意味で執行部であった。ただ彼の在職⁽³⁾が終る頃までには、王の愛顧に加えて議会に受

料 容されることも、首相の要件となった。

(2) 彼の退場と共に安定した指導力も失われた。次の四〇年間
で二〇の政府が作られ、一四人が「第一大臣」として仕えた。死
亡・重病によるものを別にすると、この時代の首相の交代は大
旨、議会の支持を確保できなかったためである。

(3) 第一首相の退場即執行部全体の辭職という慣例は、一七八
二年にノース(Frederick North)が辭任した時を嚆矢とする。こ
の転換点(3)以後、その長の名前をつけた政府(administration)とい
う呼び方が生まれる。首相という呼び方も一般的になってくる。

(4) 翌年二月フォックス(Fox)とノースの連立に代えてピ
ット(William Pitt, the Younger)を起用するという王自身の決
定によって、新体制が到来する。王の無能力と内閣會議(Cabinet
Council)の性質の変化によって助けられ、ピットは指導力を發揮
した。内閣會議は影響力が衰え、*conciabulum* 即ち所謂「裏効
的内閣」(efficient Cabinet)に道を譲る。首相は信任できなくな
った同僚を罷免できるようになり、「責任」という言葉も王に対
するよりも、一層首相・議會に對するものとして意味をもった。

(5) 彼の死(一八〇六年一月)の後、以前の「常態」(normalcy)
へと復帰することはなかった。九年続いた戦争や「法と秩序」の

問題に直面したピットの後継者たちは、⁽⁶⁾先任者の誰よりも大きな
権限を持った。しかも王が変化を望まない限り統治を続けた。

(6) ウィリアム(William)四世の短い治世の当初に行われた一
八三〇年総選挙は下院の構成を変え、ホイッグ党(Whigs)政府
を必然的なものにした。この時以来首相・政府の選択は、王では
なく議會に依存するものとなった。一八三二年の選挙法改正法は
この傾向を強め、下院はある程度人民の声を代表しているとの正
当性を、以前よりも主張できるようになった。従って王が総選挙
の結果に抵抗するのも難しくなった。更に一八六七年改正法が、
下院の發言權強化の過程を仕上げた。

(7) ひとたびピール派(Peelites)が自由党(Liberals)と合体す
ると、議會内での政党の路線が固まり、全国的な黨組織創設の道
も開けた。首相・反対党リーダー(Leader of the Opposition)は、
黨の指導者として選挙時・選挙間の旗手として、威信と權力とを
一層確かなものとした。リーダーの個性に関して抗争されること
も多くなり、ディズレーリ(Diŕeŕly)とグラッドストーン(Gladstone)
の間の戦い、がその古典的な例となる。この時代には又、選挙結果
の判明と共に敗北した首相は、新しい下院で排除されるのを待た
ずに、直ちに辭職するという慣例が始まった。

(8) 一八六七年法後の六〇年間に於て、首相の地位・首相と内閣の関係・首相内閣と議会の関係は、それ以前六〇年間に起きた変化よりもはるかに小さな変化を経験しただけであった。一八八〇年代の自由党・今世紀初頭の保守党に打撃を与えた政党的分裂を別にすれば、政府・下院間の関係はさらに安定したものとなった。

(1) 例えばアン女王 (Queen Anne) の治世には、女王の 'prime minister' と呼ばれたゴドルフィン (Godolphin) や ハーリー (Halley) がいた。'prime minister' は当時のフランス語から借用され、「元来「宮廷のお気に入り」「先生のペット」を意味するものであった。この名称は嘲りの言葉として使われたため、ウォルポール自身首相であることを否定した。(p. 12.)

(2) 彼の在職期間が一つの歴史的転換点であったことは間違いないが、彼を最初の「近代的な首相」とするのは甚だしい誤りである。一〇世紀の首相に近いものとして、ウィルソンはピール (Peel) を挙げる。(p. 14.)

(3) 王が下院の首相選出決議に反対できないことが明らかにされたのも、もう一つの転換点である。(p. 15.)

(4) 但し、公文書に初めてこの称号が用いられたのは一八七八年のこと。(p. 15.)

(5) アディントン (Adington) ・グレンザイル (Grenville) ・

パーシヴァル (Perceval) ・リヴァプール (Liverpool) たち。(p. 17.)

三

第二章「首相と彼の内閣」は、ダウニング (Downing) 街の黒い扉の後ろで何が起きているのかを明らかにする。

(1) 政権の交代

政府内での単純な交代と、選挙後に別の (連立) 政党が政権を引き継ぐ場合とは、その手続は異なる。第一の場合は、誰が実際に下院での多数を制し得るかということが、交代の基準となる。その際党リーダー選出手続が制定され機能していれば、新首相の選出は全く明白となる。党内の選出が完了すると、退任する首相は宮殿に直行し、正式に辞表を提出する。彼は王に対し、投票の結果と新リーダーが議会の多数を制することができるのと、私見を述べるが、新首相を推薦する義務はない。組閣を要請するのに誰を呼び入れるかを決定するのは、君主 (sovereign) である。一九七六年四月の政権引き渡しは、労働党国会議員団 (Parliamentary Labour Party) が常に用いていた、消去投票法選出制度 (system of election by an eliminating ballot) の直接的な結果であった。保守党も一九六五年同様な方法を採用しており、将来

の保守党政府の継承問題は同じく円滑なものとならう。⁽¹⁾

第二に与党が選挙で敗北しても野党が過半数を得た場合は、手続はより単純となる。退任する首相から助言を受けることなく、女王は勝利した政党リーダーを呼び入れる。

しかしどの政党も明白な過半数を得ることができなかった時は、問題が紛糾する。一九二三年・二九年の総選挙後にジョージ(George)五世が直面したのがこの状況であった。⁽²⁾一九七四年二月の総選挙では更に、たとえ自由党の支持を得てもどちらの二大政党とも過半数に達することができないという、前例のない結果となった。⁽³⁾ヒース(Edward Heath)首相はソープ(Jeremy Thorpe)自由党首を招いて連立工作を図り、それが破れて後ようやく辞職を認めた。⁽⁴⁾

なお憲法上の慣習として王が政府形成の可否を尋ねる際、党首は二つの答え方ができる。その場で明確に請け合う場合の他、必要な相談をしてから決めたいと希望することもできる。⁽⁵⁾

(2) 組 閣

宮殿で保証した首相はその足でダウニング街に戻り、組閣作業に着手する。その際首相は比類のない自由を持っており、オーストラリア労働党首相がいられているような拘束の下にはない。⁽⁶⁾

組閣は首相の広範な政治的政策的な戦略を、反映するものでなければならぬ。彼は特に下院院内総務(Leader of the House)の助言を聞いた後に、自らの考えを他言せずに決定を下す。⁽⁷⁾

各省担当大臣(ministers of state)と政務次官(parliamentary secretaries)の選出に当たっても、首相は大いに苦心すべきである。彼らは前線に赴くことがあり、未来のための原料でもあるからである。

(3) 内閣改造

政府が機能し始めた後に、様々な理由から内閣改造が必要となる。その際はまず最初に空席を作り、次にフリーハンドで自らの好みにかなり任命をするというのが、良い準則である。ただ実際に古くからの大切な同僚をやめさせるのは楽しいことではない。全てのレベルの相当数の大臣に影響する配置換えは、悪夢のような多次元的なジグソーパズルと言える。可能な入れ替え・組み合わせの数は際限がなく、何時間もかかりきった揚句に最後の一片が収まらないことに気づくこともある。

大臣が辞職を拒否した場合、首相は辞職を要求し大臣名簿からの削除を勧告できるのか。その答えは明らかであり、首相にはその権利がある。⁽⁸⁾

(4) 首相の解任

首相の追放が切迫しているとの世評は、普通は大いに誇張されたものである。政権にある党がそのリーダー（首相）を解任しようとしてるのは、自分の手で首を切ること（self-decapitation）に似て非常に難しい。しかし野党にある時は、党のリーダーに対する政治的暗殺は、容易に成し遂げることができる。その場合労働党はリーダーの解任を大いに語り合うが、実行することはない。一方保守党はそれを話題にすることもなく、一瞬のうちに刀剣が閃き解任してしまう。

(5) 国会解散の勧告

首相の職務の一つに国会解散の勧告がある。首相統治論者はこの職務或いは権限を強調し、首相が一人で解散の決定をすると言う。⁽⁹⁾しかし大抵の首相は、頭の中で固まりつつある決定を暗示したいと思うし、自分と反対の考えを聞く用意もある。議員心理を知るためには院内総務らに諮問し、党長老や蔵相・外相らの見解も知ろうとする。要するに自分の考えを指導的な同僚や内閣と討議しない首相は、馬鹿気である。また同僚を服従させるために、首相は国会解散を脅迫の武器にしているという主張があるが、これも当を得ていない。⁽¹⁰⁾そうした場合の弊害は確実に大き

く、脅迫は無益である。

(1) 過去はそう円滑ではなかった。イーデン(Anthony Eden)が一九五七年一月に病氣辞職する時は、マクミラン(Harold Macmillan)とバトラー(R. A. Butler)という二人の候補者があった。一九六三年一月マクミランが同じ理由でやめた時も、後継者選びは紛糾した。(pp. 23-24.)

(2) 一九二四年一月にポールドウィン(Stanley Baldwin)が国会に政府の消滅を申し出るまで、王は彼の辞職を裁可しなかった。二九年には彼は非常に強く辞職を懇願して、王の同意を得た。(p. 25.)

(3) 下院六三五議席のうち、労働党三〇一、保守党二九六、小政党三七(自由党一四、その他二三)。

(4) この間のヒースの居坐りは「憲法上の危機」と言われる。河合秀和『政党と階級』(一九七七年、東大出版会)一四三―四頁参照。

(5) 例えは一九六四年労働党は過半数を四議席上回っていたので、ウィルソンは第一の答をして実際に成功した。七四年にも同じ答をして少数派政府を形成した。他方一九六三年に保守党は過半数を約九〇越えていたのに、ヒューム(Sir Alec Douglas-Home)は退出して努力する許可を求めただけだった。(p. 26.)

(6) オーストラリア労働党では国会議員団が閣僚を選出して

おり、首相は自分で選んではないチームに、種々の大臣職を割り振らねばならない。しかしイギリス労働党には、政府メンバーを選出する責任が首相にだけあることを明らかにした「アトリー (Clement Attlee) のドクトリン」がある。(pp. 28-29.)

- (7) その際に次の四点に注意すべきだとする。①首相は、同僚の専門・過去の経験・危機における弱気な性格を良く記憶すると共に、それを「水に流すこと」にもたけている必要がある。②一派閥・一徒党の上に基礎を置く政府ではなく、党全体を包含する政府にすべきである。③適材適所の原則に専念すべきである。④閣僚の任命は、全国の党・国民との真に親密な関係を反映すべきである。(pp. 30-32.)
- (8) 「大臣は女王の意にかなう限りに於てのみその地位にある。この種の問題では女王は伝統的に首相の助言を受け入れる」という原理がある。(p. 34.)

- (9) ブレイクによれば「第一次大戦迄は、王に対する国会解散の助言が内閣の或いは少なくとも下院に議席を持つ内閣構成員の共同決定であることを、誰も疑わなかった……完全に明らかとは言えない様々の理由のために、一九一八年以来その決定は首相のみが行う慣例となっている。」Lord Blake, *The Office of Prime Minister*, British Academy Lectures (Oxford 1975), p. 58. (p. 37, n. 1.)

- (10) ショーンズによれば「首相は勝利を望んでおり、自覚に

対し解散の武器を振って選挙運動に入りたいと思う者は殆どいない。実際にそうすれば野党が首相の党内の分裂に大いに乗じてみよう。」G. W. Jones, 'The Prime Minister's Power', in Anthony King (ed.), *The British Prime Minister* (London 1969), pp. 177-8. (p. 40, n. 3.)

四

第三章「内閣の活動」(The Cabinet at Work) では、内閣で行われている実際の業務が述べられる。

(1) 内閣の成立過程

政府を構成する際に、首相は閣内大臣或いは下級大臣 (Cabinet or Junior ministers) と個別に会う。就任の承諾を本人から受ける。と、直ちに首相は任命の認証を勅める文書を女王に送付する。

新政府成立後二日以内に、閣内大臣は就任の儀式として女王の手に接吻する。首相は実際に「女王の手に接吻」しないが、そうしたものと見做される。下級大臣は女王に謁見しない。全ての内閣構成員・下級大臣は、長年にわたり神聖視され定期的に修正・改訂されている一文書 (大臣に要求される広範な行為規範を述べたもの) を、就任時に受け取る。組閣が終了すると直ちに、第一回の閣議が召集される。

(2) 閣議—その概要

内閣は通常木曜日の朝一〇時(半)に閣議を開き、大体一時迄に終わる。仕事の少ない時は一一時(半)に始めて、閣議の前に一・二の内閣委員会を持つことができる。仕事の多い時は臨時閣議を火曜日の午前を開く。更に緊急問題の処理等のためには、月・水・金曜日にも開き得る。閣議に提出される用件はできる限り当日に処理しなければ体面にかかわるものとされているが、それは常に可能ではない。

閣内大臣には全て定席がある。首相は真中に坐り、テーブルも左右を良く見渡せる棺型となっている。

定例会議では協議事項の冒頭に、「国会事務」(Parliamentary Business)と「外交およびロモンウェルス問題」(Foreign and Commonwealth Affairs)を取り上げる。内閣の協議事項は内閣書記官長 (Secretary of the Cabinet) にはかった上で、首相が決定する。この場合の首相の統制力は無比のものだと言われるが、現実はそのでもない。また協議の主要項目に関する資料は確実に閣議の二日前に配布されている。閣議に出席できるのも通例は閣内大臣だけである。

(3) 閣議の運営・その他

首相は、大臣の側に根源的・教義的・神学的な熱情を引き起こす問題に、警戒を怠らないようにしなければならない。原則を犠牲にせずには必要な衝突を避けるために、できるだけのことをしなければならぬ。首相は面子を保ち傷を包むことに専念し、とりわけある行動をとることから生じる危険や政治的な含みに、常に注意を払う必要がある。

内閣は国会に於て、口頭の声明・文書による回答或いは白書・青書として公表すべき決定を時に下さねばならない。また重要問題では自ら草稿を起草せねばならない。「内閣は起草し得ず」という言葉は、内閣論の古びた一戒律にすぎない。

決定を下す時に、採決をとることはない。多くの場合討議は一人かそこの大臣に限られており、おそらくは同意を強要するような文句を述べた後に、首相は「内閣は賛成ですか」と尋ねる。重要問題の場合には、首相は全ての者に意見を述べさせ、発言を集約し、賛否の勘定をした後に支配的見解の評価を書き留める。

閣議の議事録の作成は、書記官長と彼を補佐するスタッフの責務である。閣議終了後議事録が回覧に付される迄、首相や大臣はそれを目にしたりに検査したりできない。なお特別な閣議として、

料 秘密の厳守が求められる予算閣議 (Budget Cabinet) や、随時チ
ェカース (Chequers) で開かれる一日に及ぶ会議がある。⁽⁷⁾
資 (4) 内閣委員会 (Cabinet committees)

現代の内閣は内閣委員会という大規模な下部構造なくして、一
月と機能することはできない。内閣委員会の歴史は一九世紀に遡
るが、戦後アトリーの手で維持され、一九六四年迄の保守党支配
下で強化・発展してきた。⁽⁸⁾

内閣委員会の発展と共に首相の権限も強化されてきたという一
部の見解は、皮相的である。七・八人の同僚から成る強力な委員
会の、一致した決定を斥けようと企てることは、どんなに誇大な
想の首相であっても非常に難しい。首相の役割は、委員会に十分
な権限を委任することによって、それを満足していくように働かせ
ることにある。もう一つの積極的義務として、主要な委員会が特
定の省の見解又は政治的見解の支持者に、占領されないようにす
ることもある。

(5) 内閣の連帯責任の問題

全ての決定について内閣が連帯責任を負うことは、国会に対し
て責任を負うことと共に、内閣が発展して現在の形態をとる遙か
以前、確固として定められた。一七九二年小ピットが彼に反対し

た大法官 (Lord Chancellor) を解任して以来、この教義が重大
な挑戦を受けたことはない。一八七八年にソールズベリ卿 (Lord
Salisbury) が述べた古典的な定式化⁽⁹⁾やジェニングス教授の説明⁽¹⁰⁾
は、この原則を明らかにしている。

この教義は全ての大臣を拘束しているのか、或いは決定に参加
した大臣のみを拘束しているのか。グラッドストーンは後者の限定
的見解をとったが、今日では前者の考えが正しいと言えよう。⁽¹¹⁾あ
る大臣が何を行おうとどんな資格で行動しよう、政府の連帯責
任は彼を完全に拘束するのである。⁽¹²⁾

(1) 情報の収集、産業界・外国政府・NATOやEECのペ
ートナーとの協議、一見魅力的な代案の検討のために、時
折休会する必要がある。しかし六〇年代に入ると決定の
延期は少なくなってきた。^(p. 45)

(2) これについてはまず、院内総務が次週の討論の進行と大
臣発言者の予定を概説する。次に院内幹事 (chief whip) が
各日に出す登院命令の種類を示す。^(p. 46)

(3) これについては外務大臣が気楽に口火を切る。特定の政
策路線への同意を求めるのではなく、情勢の進展を内閣に
知らせることに留意して行う。^(p. 46)

(4) 「あらかじめ首相の同意を得ないで、大臣がある問題を
議題に出すのは全く妥当でないと思做されている」という

- マッキントッシュの考え(John P. Mackintosh, "The Position of the Prime Minister", in King (ed.), op. cit., pp. 20-21.)に、ウィルソンは反対する。いずれにせよ大臣は本文中の二事項の下で、自由に問題を提起できぬ。(pp. 47-48.)
- (5) このような閣議の運営に、最も秀でた首相はアトリーである。(pp. 50-51.)
- (6) 一九一九年八月 'Minutes' に代って、議事録の用語に 'Conclusions' という言葉が採用された。(p. 56.)
- (7) ダウニング街での閣議が決定を下すためだけのものであるのに比べると、静かな環境に恵まれたチェカースに於ける会議は、長期の戦略的な問題等をつくり討議するのに理想的である。(pp. 60-61. & Note II in the Appendix 'Chequers and its Ambience')
- (8) 一八五五年のアムデーン (Aberdeen) 政府に、クリミア委員会・五四年改正法案起草の委員会があった。第一次世界大戦中、ロイド・ジョージ (Lloyd George) は内閣委員会を大いに利用した。その後は一時縮小されるが、第二次大戦中に再び内閣委員会制度は、内閣官房 (Cabinet Office) 共々大いに強化される。(p. 62.)
- (9) 政府は内閣委員会の名前・数を公表していないが、現在約二五ある。公式の小委員会は約一一八を数える。(p. 65.)
- (10) 「内閣で決定される全てのものについて、現職の各々の内閣構成員は絶対的な、他のものでは埋め合わせすることのできない責任がある。後になって妥協に同意したのとか、同僚に説得されたからとか、あれこれ言う権利はない。」 Hansard (8 April 1878), cols. 833-4. (p. 73, n. 1.)
- (11) 彼はジョセフ・チェンバレン (Joseph Chamberlain) の説明に賛成してこう述べる。「我々の私的な関係での絶対的な率直さや全ての共通の関心事の十分な討議：自由になされた決定—これらは誠実に支持され、政府全体の決定と見做されるべきである。勿論致命的な性格の相異の故に少数派が：続けて支持することが不可能となる場合もある。その時は内閣が倒れるか或いは少数派のメンバー (達) が辞職する。」 Ivor Jennings, *Cabinet Government*, 3rd ed. (Cambridge 1935), p. 277. (p. 74, n. 1.)
- (12) この点を明確に定式化したものとして、戦争内閣委員会への政府機構に関するサイモン卿 (Lord Simon) のメモがある。即ち、「夫が妻の借金に責任があり妻を信頼するのと同じ事が、内閣の中で起こっている。内閣中樞からはずれた大臣は、その中にいる大臣を信頼する：たとえ個々の大臣が戦時内閣のとった政策を知らず又は認でできなかったとしても、大臣たちは協力一致しなければならぬ。」 (p. 74.)
- (13) この問題に関連して EEC 加入の国民投票の運動中、連帯責任原理を緩和させた「不合意の合意」 (agreement to

differ, in *Hansard*, 23 January 1975, cols. 1745-7.)
 は、国民投票の特異な性格に鑑みて出されたものである。
 これは一部で懸念された如く先例とはならず、その後党も
 政府も強力に団結したと、ウィルソンは述べている。(pp.
 75-76.)

五

第四章「首相官邸 (No. 10) と内閣官房」

(1) 概観

首相官邸 (ダウニング街一〇番地) は一つの小さい村と考える
 のが最も良い。一〇番地はその時々々の首相のスタイルを反映する
 ものであるが、同一の首相でも条件の変化・時の経過につれてス
 タイル自体変わり得る。⁽¹⁾ 官邸のスタッフは小規模である。⁽²⁾ 官邸の
 首席秘書官 (Principal private secretary) 等が政府の政党色の変
 化と共に交代するというかつての制度は、マクドナルド (Ramsay
 MacDonald) によって廃止された。また首相秘書室 (Private Office)
 への任命は、一九三七年以来国家公務員から行われている。
 官邸はダウニング街から見れば小さな家のようなだが、その実は
 廊下でつながられた二つの家である。⁽³⁾

新任の首相は、しばしば世上で提唱されている「総理府」(Prime

Minister's Department) を新設しようという思惑を抱いたとし
 ても、官邸で得るサービスによって直ちに思い止まるようにな
 る。⁽⁴⁾

(2) 首相の動静

ウィルソン時代の首相の動静―多彩かつ多忙な行動のパターン
 がここで述べられる。その詳細は略するが、ただ「政治と行政の
 両方の頂点」⁽⁵⁾ に立つ現代の首相は、これらの行動をする上で政治
 的去勢者になりたいと思わないならば、官邸内の政治的助言にま
 ず注意を払うべしとの指摘がある。これは彼の党組織・議員団か
 ら受ける何物よりも優るものである。

(3) 政策ユニット (Policy Unit)

政策ユニットと言われる政治補佐官の制度が、フルトン (Fulton)
 報告書の勧告に従って作られている。これは特定の学問分野で
 有能であり認められている人々、しかも与党に政治的親近感を
 持った人々から募集される。その大部分は野党にあった時助言を
 していた専門家である。政策ユニットの役割は、従来設置されて
 いた政治局 (Political Office) のそれとは全く異なったものであ
 る。⁽⁶⁾

(4) 報道官室 (Press Office)

報道官室は比較的最近、官邸内に作られたものである。かつては首相秘書室がプレスとの関係に責任を負っていた。それは半ば勝手な任命をしていた首相が、自分の政治的とりわけ個人的な見解を述べることのできる首相秘書の一人に、プレス関係を確実にカバーさせるためであった。しかし一九三一年外務省報道部 (Foreign Office News Department) から配置換えされたスチュワード (George Steward) が最初の首相官邸・大蔵省報道官となつて以来、現在の形となつた。

(5) 首相官邸と内閣官房の関係

官邸は内閣官房の一部ではない。これは省庁別では行政省 (Civil Service Department) の下にあり、官邸職員全員は「俸給・手当」に関し行政省の編制に基づいている。しかし官邸の仕事の大部分は、内閣官房との最も親密な結びつきの中で行われている。

(6) 内閣官房

内閣官房の長たる内閣書記官長は職業的行政官中の最も優秀な者から選ばれ、一度任命されると退職するまでその任にある。副書記官長・部長・課長などの幹部職員 (Deputy secretaries, under-, and assistant secretaries) その他は、各省から約二年間の outward 勤務している。これは「内閣官房の政策」はもとより「内閣官房

の見解」なるものが生まれる傾向を回避するための、慎重な方策である。内閣官房の目的は帝国の中の帝国 (imperial in imperium) になることではなく、内閣統治を働かせることにある。内閣に仕えて、首相と共に内閣の将来の計画を討議する。

ヒースは内閣官房に改革を導入して、その有効性を大いに高めるのに貢献した。彼は中央政策審査機構 (Central Policy Review Staff) を設置したのに加えて、内閣官房ユニット (Cabinet Office Units) を使用し始めた。それ以来内閣官房ユニットは発展している。

首相と内閣官房の関係はどうなっているのか。論者によれば、「首相は内閣の議長として、特に内閣官房と近い関係にある。首相はある意味で内閣官房の仕事の管理者 (director) である。しかし内閣官房は内閣全体に仕えているので、首相の省ではない。」⁽⁶⁾ この説明は正しい。内閣書記官長はある意味で「首相の事務次官」であるが、内閣や内閣統治の原理に対しても同じように忠誠を果たしている。

(7) 中央政策審査機構

一九七〇年一〇月ヒースによって国会に提出された中央政府再編 (The Reorganization of Central Government) 白書の中

で、この機関の設立が公表された。同白書は、全体としての政府の政策・機構の明確化によって省庁間の委員会(inter-departmental committees)を強化する必要があること、しかしながら政府は長期的目標に関する現行政策の全体性を考察する必要性を見失いがちなことを述べていた。これに対処するため内閣官房内に設置されたこの機関は、たちまち「シンクタンク」として知られるようになった。

構成員は全員で約一六人と小規模であり、主に短期任命の各省からの出向者(Civil Service Officers)と産業界や大学からの参加者が構成している。彼らは非常に大胆な長期の報告書を国会に提出する他、短期的で迅速な決定を要する問題についても簡潔に処理している。なお、前述の政策ユニットはこの審査機構とは別の概念であり、注意を要する。⁽¹⁰⁾

(8) 官僚の省庁間委員会

第二次大戦中かなりの規模で官僚の委員会が創設され、それ以後内閣官房だけのサービスを受けるようになっていた。六〇年代初期に経済政策への新たなよりしつかりしたアプローチが必要となったため、大蔵省が先頭に立って事務次官レベル等で官僚の省庁間委員会が設立された。これが大臣の権能を侵害することは

ないのかという懸念が持たれるが、現在の慣行ではその恐れはない。⁽¹¹⁾

本章の付録として、成功する首相のための必要条件は何かという問題が一言されている。党・人民との絶えざる接触に加えて、睡眠と歴史の感覚、この二つの要因が肝要である。⁽¹²⁾

(1) ウイルソンは自らを例に挙げて、六〇年代と一九七四—六六年ではそのスタイルを変えたと言う。六〇年代を喩えれば、彼はフィールドのあらゆるポジションでプレーしたIIゴールキーパーであり、ハーフであり、ペナルティをとり、コーナーキックをし、レモンさえ運んだ。しかし七四年からは旧式のセンターハーフ(十分後ろに下がり、ゴールを狙う人にボールを送り、稀に「型通りの」好機にだけ前進する)になろうとした。(p. 78.)

(2) 官邸の固有の首相秘書(private secretaries proper)は一八七〇年に三人であり(一九二〇年代迄この数は不変)、今日では任用秘書(appointments secretary)を別にして五人である。官邸内の事務員・タイピスト・メッセンジャー・掃除人は一九五一年に五二人、六四年に五九人、七四年に九八人を数える。G. W. Jones (ed.), *From Policy to Administration: Essays in Honour of William A. Robson* (London 1976), pp. 13-38. (p. 79.)

(3) 部屋数は一六〇以上あり、その北側は直接内閣官房とつ

- ながり、南側は二番地（大蔵大臣公邸）と二番地（院内幹事事務所）への通路がある。(p. 80.)
- (4) ウィルソンは、総理府の新設に賛成してアメリカの類推を引合いに出すのは、両国の各々の憲法制度と二百年間の歴史を完全に誤解するものだという。ジョーンズも以下のような総理府反対論を展開する。「公務員と政治的個人的補佐官の小集団という現在の制度は、柔軟なものであり首相の変化する要求にも容易に適応できる。もしも首相が自分自身の省を持ったとしたら、彼個人の権力や影響力はよほど減殺されよう。この省が特に大きなものならば、省自体の見解や情力^{モメンタム}を發展させ、自ら支配し始めることもあらう。」 Jones, op. cit., p. 37. (p. 82, n. 2.)
- (5) *ibid.*, p. 14. (p. 90, n. 2.)
- (6) 政策ユニットは次の役割を首相に代って果たするために設立された。①首相の選挙区との個人的接触、②平議員や下級大臣との殆ど毎日の継続した関係、③首相の党との親密で継続した関係、④国中の党支持者との接触の維持、⑤各職業で大いに尊敬されておりしかも首相や彼の党に対し熱烈な忠誠心のある人々の、アイデアや経験の利用。(pp. 91-92.)
- (7) 首相官邸政策ユニットが、政府へ一時的に配属されている外部の補佐官から構成されているのに対して、この内閣官房ユニットは、主に各省庁から転任した正規の公務員からなっている。保守党政府が EEC 加入交渉を始めた時に、首相決定によって「第二事務次官」(second permanent secretary)の下に、「ヨーロッパ・ユニット」が作られた。更に一九七四年にも別のユニットが作られている。(pp. 95-96.)
- (8) Jones, op. cit., p. 36. (p. 96, n. 1.)
- (9) 最近の報告書は「エネルギーの保存(一九七四・七)、社会政策のための共同構成(一九七五・六)、イギリス自動車産業の将来(一九七五・九)に関するものがあつた。(p. 98.)
- (10) 政策ユニットは数多くの省庁にも存在している。一九七四年に労働党政府が以前の政治的任命を「政治補佐官」という特別の範疇として取扱うことにより、その地位が規定された。一五の省庁に約三〇人ほどが認められ、官邸には主に大学から選ばれた約七人の専門家からなる、特別の政策ユニットが作られた。(pp. 98-99.) 一方中央政策審査機構のメンバーは政治的任命ではない。(p. 203.)
- (11) 委員会は大臣を束縛することはおろか、その代弁をすることもはななく、内閣に於ける大臣の地位を傷つけるものでもない、十分に理解されている。(p. 101.)
- (12) ウィルソンによれば「眠れない政治家は良くない。」そして彼は、過去の戦争・過去の外交交渉・過去の経済情勢から得られる歴史の感覚(a sense of history)なしでは、

「首相は盲人となるだらう」と言ひ。(pp. 104-6.)

六

第五章「大蔵総裁」(First Lord of the Treasury)は、首相の保持している大蔵総裁職が全くの閑職ではないことを説明する。

モードリング (Reginald Maudling) が国会で明らかにした回答によれば、その職務内容は次の通りである。⁽¹⁾

①大蔵総裁は大蔵委員 (Lords Commissioners of the Treasury) の一員であつて、大蔵省 (the Treasury) が職務を遂行する際に委員として行動することができる。しかし普通はそうしない。一九六四年の大蔵法 (Ministers of the Crown Act) 第二節の下で、財務担当相 (Chief Secretary to the Treasury) と全ての各省担当大臣 (Minister of State) 職保持者の年俸を決定する。②大蔵総裁は一定の任命権を行使する。英国教会内の王室聖職禄への任命に關し、君主に助言を申し出る。ある種の博物館や美術館の管財人 (trustees) ・館長 (director) それに常任委員会 (Standing Commission) の長とメンバーの任命は、大蔵総裁の推薦に基づいて大蔵委員会 (Board of Treasury) が行う。③さらに彼はある種の不動産・コレクション・基金・委員会の、職務上の管財人・委

員である。

(一) Hansard (19 January 1971), cols. 719-21. (p. 107, n. 3.)

七

第六章「国内と海外—イギリスの産業と対外関係」

(1) イギリスの産業と首相の役割

最近首相はまず国家の經濟情勢に關して責任を取ること、店頭せざるを得なくなつてゐる。特に産油国の行動と国内の生計費や國際収支へのその影響から生じた危機が、一九七三年の秋以來政治情勢を支配するものとなつてゐる。そして戦後のつい最近迄は見られなかつた一つの破壊的な事実—即ち大量の失業と強いインフレの共存—が起きてゐる。

近年内閣とりわけ首相や主要經濟大臣は、國際収支・インフレ・失業問題で忙殺されてゐる。彼らと関連内閣委員会は、イギリス産業連盟 (Confederation of British Industry) や労働組合会議 (Trades Union Congress) とほとんど間断なく協議する。省レベルでも、産業ごとに雇用者団体や関連労働組合と絶えず接触がある。数多くの私的な会合に加えて、政府側か産業側の提唱による

一連の会議、全国経済発展評議会⁽¹⁾(National Economic Development Council: NEDC, or Neddly)・「小ネッディ」⁽²⁾などの関連団体との定例会議がある。

(2) 対外関係

首相がどの程度外交問題に個人的に関与するかは、過去に於ては主としてその時々⁽³⁾の在職者のスタイルと個性の問題であった。⁽³⁾

六〇年代初期には、ヨーロッパ共同市場と防衛(特に核兵器問題)が政治的舞台の中心となっていた。ウィルソンが六〇年代に個人的に関与したのは、ローデシア問題・南アフリカ・ベトナム・英米と英ソ関係・ナイジェリア内戦であった。ヒースはヨーロッパに十分関係した。一九七四年以後のウィルソンは、外交問題の一般的運営を外相にまかせることで満足した。

しかし七〇年代中期における世界情勢の潮流、重要な世界的経済問題とそれの親密な結びつき、さらに政府首脳間の会合の顕著な趨勢も相俟って、首相は一層高度の外交の領域の中へ引き込まれてきている。⁽⁴⁾

(1) セルウィン・ロイド(Selwyn Lloyd)が大蔵省時代に創設したもの。(p. 116.)

(2) 各産業ごとに設立されており、各々に独立した会長が^{チェアマン}いる。その仕事は全国経済発展事務局(NEDO)により調整され、その結論は評議会の主要会議に報告される。(p. 117.)

(3) 戦時を除く歴代首相のスタイルは次の通り。リヴァプールとピールは外交問題に関与しなかった。パーマストン(Palmerston)とデイズレーリは大いに、グラッドストーンはかなりコミットした。ソールズベリ(Salisbury)も大いに関係したが、アスキス(Asquith)はそうでもなかった。ロイド・ジョージの平時統治はチャナク(Chanak)事件と共に減じた。マクドナルドは初期の頃に関係した。チェンバレンは対独関係について個人支配に近い制度を導入した。イーデンはスエズ問題に最も深く関係するようになった。アトリーは主にベヴィン(Ernest Bevin)に対外関係をまかせたが、帝国から連邦への移行問題に興味を抱いた。戦後のチャーチル(Winston Churchill)は野にいて世界的な役割を果し、マクミランは職業的な関心を持った。(pp. 118-9.)

(4) 特にここではE.E.C頂上会談(summit conferences)・ヨーロッパ会議(European Council)・英連邦首相会議(Commonwealth prime ministers' meetings)が取り上げられる。(pp. 122-6.)

第七章「首相と国会」

(1) 一般的関係

首相と内閣は国会に対し責任がある。アメリカ大統領のように固定した任期はないが、国会の過半数の支持を期待できる限り、政府として存続する。

決定的な試練は下院での票決であり、上院での票決は致命的なものではない。どの政党も下院で絶対過半数を持っていない場合には、国会の支持を確保する問題が特に先鋭なものとなる。

(2) 新国会の議事

新国会第一会期は、冒頭に議長の選出(再選)・全議員の宣誓・議員特権の授与が行われた後に、女王の演説(Queen's Speech)によって正式に開かれる。

演説を聞きに上院に行っていた議員が下院に戻ると、院は午後迄休会となる。再開後二名の与党側平議員(Government back-benchers)が、恵み深い演説(Gracious Speech)を述べた女王陛下に感謝する「奉答」(Address in Reply)を、提案し支持する。その後伝統に従って、主に自分の選挙区に関連した演説をすることが出来る。次に野党党首が女王の演説中の諸法案に攻撃を加

える。その後首相が立ち、まず先の二名に敬意を表し、次に審議時間の使用に関する政府提案を概説し、最後に次の年度の計画についての基調演説を行い、国の一般情勢を論じる。この日から始まる討議は普通次週の水曜日迄継続し、最後の二日は演説に遺憾の意を表明する、野党の特別修正に充てられる。

首相は当然に、重大な経済問題の討議、信任・不信任動議や重大な憲法問題に関する討議に参加する。

(3) 首相質問 (Prime Minister's Questions)

火・木曜日の午後三時一五分から同三〇分に、毎日の質問時間ハイレイトの呼び物となっている「首相質問」への答弁がある。これはそれ以前の質問の進捗度にかかわらず、定刻に始まる。質問は予め(二週間前から)首相に提出されているが、この厳しい試練を憂慮なく迎える首相はいない。⁽⁴⁾これは一般の大臣に対する質問とは根本的に異なったものである。⁽⁶⁾

首相質問には以下のような標準的形態がある。第一に、首相は質問者の選挙区或いは国内国外のその他の場所を訪問する意図があるか、またいつ訪問するつもりかを尋ねるものがある。これには無制約な補足質問が付随する。⁽⁶⁾第二に、関係その他の上級大臣の行った特定演説は、政府の政策を代表するのかと尋ねる質問が

ある。⁽⁷⁾ 第三に、首相は自分の行った演説の原文を、下院の「図書館内に」収蔵するつもりかと尋ねるものがある。⁽⁸⁾

七〇年代初めから、質問を幾つかのグループにまとめて(シシケット化) 時間の節約を図るという慣例が、生長してきた。この慣例は乱用され、議員の権利が排斥されることもあって、七五年一月二月ウィルソンによって、従来通りそれぞれ一つの質問に答えることとなった。⁽⁹⁾ 首相はそれでも全くの無防備ではなく、「封殺答弁」(Blocking answers) の方便を用いることができる。⁽¹⁰⁾

(4) 政府と野党の関係

議会の働きの重要な部分は、政府と第一野党間の協調にかかっている。先鋭化した政治的論争のある時も、政府と野党の院内幹事間の接触・協議は、親密かつ友好的なものである。⁽¹¹⁾ 但し「正常な連絡路が存在しなくなり」「切断される」ことが、非常に時たま起こりうる。

(5) 委員会

六〇年代の半ば以来、絶えず拡大している政府の活動領域をカバーする、議員の特別委員会(select committees of back-bench Members) が任命されている。かつてはそのような委員会として唯一、決算委員会⁽¹²⁾ (Public Accounts Committee: PAC) がある。

ただけであった。

PACは調査対象の省の事務次官を除いて、証人を召喚しない。会計検査長官(Comptroller and Auditor-General: C and AG) が名目的には証人として、実際には委員会の奉仕者として、その調査を導き激励する。調査に直面する側は、たとえ最も不屈な経験のある事務次官であっても、殆ど恐怖に近い感情を覚えるものである。委員の地位は伝統的に大きな威信を伴っており、委員長には普通は大臣を経験した野党議員がなる。この委員会は高度に公平清廉な全党的でしかも非党派的な一団として、活動する傾向にある。

PACよりは後進であるが同じく威信のあるものに、公共支出特別委員会(Select Committee on Expenditure) がある。⁽¹³⁾ 更に一九五一年に作られた国有化産業特別委員会や、比較的最近の科学技術特別委員会も広く尊敬をかちえている。委員会改革は一九六六年八月に院内総務となったクロスマンにより着手され、その後特別委員会は大いに発展してきている。⁽¹⁴⁾

(1) 下院で重要な採決の投票に敗れることがあっても、その後の信任動議に勝てば政府は生き残ることができる。(pp. 127-8.)

- (2) その草案を最初に考えるのは内閣の女王演説(と将来立法)委員会であり、次に枢密院議長と彼の官房によって立案指導され、その後正式に内閣に提出される。(p. 129.)
- (3) 一九六一年七月の規則改正によって、現在のようになった。See *Hansard*, 18 July 1961, col. 1052. (p. 132, n. 1.)
- (4) 首相は質問日の前夜には、遅くまで答弁の準備をする。この質問を恐れない首相がいるならば、イギリスの議會制民主主義は危機に瀕すると言える。(p. 132.)
- (5) 大部分の各省大臣は三―五週間に一度質問に直面するだけであり、自分の省の全チームに質問を分けることができず。しかし首相は各省担当大臣も政務次官補も持っている。また首相質問には、極端に広い範囲に及び実際完全に随時提出されるという性格の、補足質問がある。(p. 133.)
- (6) それには、①固有の選挙区の質問、②国内的・國際的争点に関する政策問題を展開する意図の質問、③質問者ではない別の議員の選挙区の訪問を首相に求める招待、④あらゆる問題について他議員の選挙区民の「見解を聴取する」機会を、首相に与えようというもの、⑤人民が苦しんでいることも見るようにと首相を招くもの、がある。(pp. 133-15.)
- (7) これは伝統的に尊ばれている質問であり、内閣の連帯責任の全問題を含んでいるので非常に誠実な取り扱いを要する。首相が同僚の演説と自分の関係を否認するのは、非常に稀である。(pp. 137-8.)
- (8) 実際には確実に収蔵されている。従って首相の演説自体は、その上におきまりのタイプ補足質問をかける洋服掛として、普通使われている。(p. 138.)
- (9) *Hansard* (5 December 1975), col. 761 (written). (p. 142, n. 2.)
- (10) 例えば内閣改造や大臣の解任についての質問には、「私がおって声明をだすまで、政府を改造する(大臣を解任する)つもりはありません」と答える。一度この答をするとか三月間は、同じ趣旨の質問の受け取りを拒否できる。しかしある種の質問には、この答弁は許されない。(p. 146.)
- (11) その他、白書や立法準備文書が憲法問題に関するものである時は、前もってそのコピーを野党リーダーに手渡すという慣行もある。また下院で公表される重要問題に関する政府声明のコピーも、一五分前には野党が入手できる。(pp. 146-7.)
- (12) 一八六一年グラッドストーンによって、財政制度改革の一環として設置された。(p. 148.)
- (13) この委員会は元来一九一二年に「予算委員会(Estimates Committee)」として設立された。同一四年に戦争秘密保持を理由にその活動が停止されるが、一七年に国家支出特別委員会(Select Committee on National Expenditure)

として再び設けられ、二〇年にはもとの名称に戻った。三九―四五年の戦時中には再び国家支出特別委員会となり、四五年にまた予算委員会となった。一九七〇年に現在の名称に落ち着いた。その職務は、「支出の数字と予算の中に含意されている政策を一層経済的に遂行する方法を考察し、下院に提出する予算文書の形態を検討する」ことである。四九人の委員からなる。(p. 151)

(14) 一九七五―六年会期の初め主要な特別委員会は一、二を数えた。しかしウィルソンは、この発展に二つの危惧を覚える。一つは委員会のメンバーが現に主張しているところであるが、彼らの仕事を合衆国議会両院の委員会のそれと同一化することを求めることである。もう一つ予測できる危惧は、本会議に提出されれば議長が議事手続違反と裁定するような問題・論点を、ある委員会があえて提出・提起しようとする時の問題である。(p. 152)

九

第八章「首相と彼の政党」

首相は国会の中の党リーダーであるだけでなく、党の全国組織のリーダーでもある。彼は自党の支持なくしては何物でもない。

党国會議員団の半数の支持を失えば、首相は退陣する。党の全国組織の支持を失えば、首相は危険に瀕する。⁽¹⁾ 本章では、主に労働

党に即して、首相・党リーダー・内閣と政党間の関係が述べられる。

(1) リーダーと党の関係―両党の相異点

第一に、保守党リーダーは党本部(Central Office)を支配している。委員長(chairman)や主要幹事(principal directors)を任命する。リーダーは完全に拘束されないわけではないが、党機関との紛争からはかなり良く防護されている。党機関は彼の封土、つまり任用による官僚組織である。他方この方法は、党の全国組織の積極的な支持を保証するものでない。

これと対照的に、労働党機関の任命はリーダーによるものではない。全国執行委員会(National Executive Committee: NEC)は、選挙区政党・労組・女性党员・加入社会主義団体・青年社会主義者を代表する諸階層の中から、党大会(Annual Conference)によって選出される。

第二に、保守党リーダーは与党の時には当然に内閣を指名するが、所謂影の内閣のメンバーも指名し、影の「大臣職」も配分し、下級スポークスマンもまた任命する。これは自分の任命が最もふさわしいと考えている議員たちに、失望の思いを抱かせることになる。

一方労働党リーダーが野党の時に持つ影の内閣は、議員団全体によって選出される。この方法は政府形成の際リーダーの助けとなり、任命への批判を減小させている。

第三に、保守党の綱領・選挙公約は事実上リーダーが指令する。これと対照的に労働党の綱領・政策声明は、NECが責任を持って発表する。特に重要なものは、NECと内閣（又は影の内閣）との合同会議で徹底して検討される。

以上の点から少なくとも理論上は、保守党リーダーは労働党リーダーより遙かに大きな権能を持っていることが明らかである。しかしこの権力をどの位実際に行使するかは、個々のリーダーのスタイルにかかっている。

(2) 首相と党の関係―労働党の場合

労働党リーダーは労働党員 (Labour's man) である。彼は「人民の首相」(People's premier) と称されなければ、何物でもない。従って彼は地方レベルの党と共にあって、党の哲学・政策の普及のために、政治的生涯を過ごさねばならない。また全ての地域にたゆまず入って行かねばならない。さらに労働党の首相は、以下のような数多くの党の政治サークルの中でも働かねばならない。

① 国会議員との関係

第一に、毎週火曜日の午後六時半に常にか開かれる国会議員団 (PLP) の会議がある。⁽²⁾ 次に首相は、PLPの中にある「問題別グループ」(subject groups)⁽³⁾ や「地域グループ」(regional groups) から派遣される代表団を、応待するようしばしば求められる。第三により正式の協力手段として、内閣とPLP間には連絡委員会 (a Liaison Committee) が任命されている。⁽⁴⁾

② NECとの関係

首相は党リーダーとしてNECの一員であって、その重要会議特に内閣との合同会議に出席する。しかしNECの小委員会の会議にはめったに出席しない。首相・内閣は、NEC・党大会によって指示されることはない。⁽⁵⁾ この原則は一九七〇年選挙敗北後の党大会(一〇月)で、傷つけられた。⁽⁶⁾ 一九七四年の政権復帰後は、首相・NEC間の接触を保つために、新に首相指名の關係とNEC選出の執行委員からなる連絡委員会が設けられている。⁽⁷⁾

③ 以上の關係から離れて、全国の黨員に会うために首相が旅行することは、もっとはるかに重要な仕事である。

本章の最後に首相自身の選挙区の問題が付言されている。ウィルソンは、選挙区民が不適当な特別扱いの便宜を期待すべきでないとする。

- (1) 首相は党機関 (party machine) の支持を失えば、困難な立場となる。しかし党の全国組織 (party in the country) の支持を失い、しかもそれを取り戻せないならば、バラ栽培をまじめに考えてみるべきである。(p. 156.)
- (2) これは第一に国会の議事日程を討議し、重要票決に関する院内幹事の報告を受ける場である。しかし「その他の事務」(any other business) の下で、平議員指導部が時々、特別問題の討議を議題に付すことがある。特別会も一、二度に一度開かれる。大臣も出席し、採決を要する時もある。(p. 160.)
- (3) 一九七五—六年会期の初めに、前者は三四、後者は九を数えた。大臣はこれらグループの会合に、常に出席している。(p. 160.)
- (4) 内閣側は、下院内総務・両院の院内幹事・三人の大臣であり、P L P の代表は、議員団長と副団長 (back-bench chairman, vice-chairman) ・国会委員会 (Parliamentary Committee) の五人の選出委員・上院議員一人である。(p. 162.)
- (5) この組織原則の典拠に、アトリーの次の言葉がある。「首相は自分が党リーダー以上のものであることを、常に覚えておかなければならない。彼の政府はまず第一に国会に対し責任があり、国会を通じて国民に責任を負う。もし首相が一政党のみ責任があるのだと考え始めるならば、独裁政への半ばにある。…労働党では党大会が党政策の決議を可決し、全国執行委がそれを解釈する。しかし国会内での仕事に関する限り、決議を解釈し取扱うのは常に議員団 (Parliamentary Party) でなければならぬ。…全国執行委によって、労働党政府に対して命令が出されるということは、決してありえない。それは不可能であろう。」Francis Williams, *A Prime Minister Remembers* (London 1961); reprinted in *The British Prime Ministers*, ed. A. King, pp. 78-79. (p. 163.)
- (6) 「P L P の指導者たちは、党大会の決定に基づいて政策を作成することによって、労働党や労働組合運動の見解と熱望を反映すべきである。…P L P が大会決定に基づいて行動することを拒否しているのは遺憾である」という内容の決議が、可決された(二〇八万五千対二八〇万一千)。ウィルソンはこれに反対であつて可決後も、この決議によって将来の労働党政府は拘束されないと明言した。(pp. 163-4.)
- (7) またもっと非公式の高級連絡委員会もあり、毎週火曜日の朝九時半首相官邸で会合している。政府側は首相・枢密院議長・外務連邦大臣・院内幹事が、N E C 側は正副委員長・党書記長が代表している。(pp. 164-5.)

一〇

第九章「首相と国家の安全保障」

首相は国内海外での、国家の安全保障権能に関し究極的責任を持つている。この責任は、関連当局（内務省・外務連邦省）と首相を結びつけている内閣書記官長を通じて、遂行される。

一一

第一〇章「大西洋を越えた比較」(Transatlantic Comparisons)

(1) 英米両国の統治制度—その基本的な違い

かつて一九三七年のオックスフォードでの比較政治制度の試験第一問は、次のようなものであった。「君は連合王国の首相と合衆国の大統領のどちらになりたいか。その理由を述べよ。」ウィルソンは躊躇なく前者を選んだ。その時挙げた理由は、今日でも妥当するものと彼は考えている。

つまり概して言えば、イギリスの政府は最小の過半数があるだけで、政府立法の大部分を通過させている。政府は絶えず危険にさらされているが、その存続を支えている信任が同時に、下院により政府立法の大部分が可決されることの事実上の保証となっている。他方アメリカ大統領は、合衆国憲法の基礎をなす権力分

立の原理に苦しんでいる。

(2) イギリス議会政治の優位—財政立法・支出・課税の場合

ウェストミンスターにおいては、支出に関して政府が完全な統制力を持つている。普通の議員や野党は、政府支出を増額する提案を出すことができない。一ポンドの増額支出を含む動議又は修正案は、大蔵省の承認 (Treasury certification) を要する。支出を含む法案は全て、それを認めるための財政決議 (a Financial Resolution) を要する。議員法案でヘネーの公共支出を含んでいるものは、「明示的な女王の推薦」(Queen's recommendation signified) の封印 (実際には大蔵省の承認の印) を伴っていないければならない。従ってイギリスでは、議員の人気取りのための支出金 (pork barrel expenditure) が認められる余地はない。

同じ事は課税にもあてはまる。議員は与野党を問わず、たとえ一人の納税者 (taxpayer) にしか影響しないヘネーの税負担の増額であっても、提案することができない。ひとたび予算が「開示」され歳入法案 (Finance Bill) が提出されてしまえば、議員修正は議事規則違反である。

大蔵省ベンチ以外の議員側は、明らかに財政上無能である。従って政府が下院の信任を制している限り、政府提案は模範的なス

ビードで通過するという結果となる。(1)

(3) クロスマンの主張と選挙の問題

クロスマンはゴドキン記念講演 (Godkin Lectures) に於て、国会の環境の中できまつて起きる首相と彼のライバル間の闘争が、イギリス首相制の本質を表わすものだとして述べている。彼はその後で両国の制度を比較して、二つの主題を強調する。

第一にイギリスでは全国政党 (National party) がまず国会での戦いを通じて機能しているが、合衆国では全国政党は存在しない。第二に四年のうち三年間以上も合衆国に於ては、野党のリーダー・交替できる (又は影の) 執行部の長がいらない。イギリスに於ては、挑戦はそれと目され公けにされる。野党リーダーは実質的に平等 (で無料) のテレビの時間を受け、とりわけ国会では政府の首長と平等な立場を享受している。

選挙に関してもアメリカ大統領選挙とイギリス総選挙では、その性格を異にする。(3) さらに、①政党の候補者になるための相対的な経費、②総選挙 (大統領選挙) 戦の経費についても、興味深い対照を示している。

合衆国では大統領候補に選ばれるための経費は、いつでも法外なものである。テレビの時間を買い一般に広報する経費のインフ

レ化のために、妥当な候補者が資金不足の故に、予備選挙運動から退くほどになっている。これはイギリスの場合と対比すれば、野党で非民主的だと言えよう。選挙それ自体の法定費用に關しても、同様な対照が両国間に存在している。イギリスでは候補者一人につき許される経費は、インフレのため現在史上最高とはなっているが、制限は厳格に強制されており、違反議員は議席の剥奪を受ける。

(4) 政府立法の問題

ウェストミンスターでは、制定法 (Acts of Parliament) として法令全書 (Statute Book) に達する法案の大多数は、政府が発議・起草したものであり、「登院命令と共に」閣僚席 (Government Front Bench) から提出されている。平議員が議員法案提出投票に成功しても、彼らは非常にしばしば示唆を求めて政府に接近したり、実際には政府法案であるものを発議するように勧められる。

他方米国会議事堂では、執行・立法部間の機能の区分のため、法案は普通立法部から由来している。しかし直接間接に執行部によって発議される立法の比率は、イギリスに於けるほど高くはないといえ、過去二世紀にわたって増大してきている。実際のところ、立法に於ける執行部の支配はホワイトハウスの手びきは、大

料 体のところ「二〇世紀の現象」である。⁽⁷⁾

(5) 国際条約の批准

資 合衆国議会は国際条約に関して、その批准を留保することを通じてウェストミンスター⁽⁸⁾の国会よりも、実際に遙かに大きな権限を持つている。

イギリスの国会は、政府の行う国際的行動ならどのようなものでも、それを破棄するのに必要な全ての権限を持っている。しかし実際に国際条約が、議会の過程で無効とされた例は今までにない。所謂ボンソンビイ・ルール⁽⁸⁾の下で、国会による特別な批准は要求されない。もしも国会が二日以内に反応を示さなければ、政府は自ら交渉した条約・協定に関する承認をわが物とするのである。

(6) 議会装置 (parliamentary settings) 内に見られる相異

大統領は教書・声明を発表するための型通りの機会の時だけに、議会に現われる。首相は国会開会中は、毎週火・木曜日ごとに質問に答えるため国会と向かい合う(一年に六〇回ほど)。また首相は数多くの重要な討議で発言し、自らかなりの数の政府発表を国会で行い、口答で下院に対し最も重要な国際会議等の報告をする。

更に次のような相異もある。アメリカ上下院の個々の議員の投票に対して、影響を与える大統領の能力は、限定的・間接的なものである。他方イギリスでは、不従順な議員に対しては党院内幹事が、議員団からの除名・党の会合や委員会への出席権の喪失を意味する登院命令の取り上げという恐るべき罰則を、伝統的に加えることができる。これに付された当該議員は、来るべき選挙の候補者として党の公認を得ることができなくなる。アメリカ大統領は理論上もこのような権限を持っていないが、次に述べる分野では超越した権限を有している。

(7) 内閣の問題

首相が同僚との関係では一定の限界内にあるのに比して、大統領の地位は絶対的である。実際に大統領の内閣は、イギリスで理解されている言葉の意味の内閣ではない。多くの場合大統領はそのメンバーに、政治的リーダーよりもむしろ財政・社会サービスなどの専門家 (technician) を選択する。内閣の決定は大統領の決定であり、彼だけのものである。内閣の役割は諮問的なものではない。⁽⁹⁾

両国の内閣間にはもう一つ重要な違いがある。即ち、イギリスでは閣僚の経験が、トップの地位つまり政府の首長になるため

の、一つの不可欠な必要条件である。現代の首相で、閣僚の経験なくして首相に選ばれた者はいない⁽¹⁰⁾。内閣は一〇番地に選ばれるための、訓練の場である。合衆国に於ては、副大統領を除けば内閣のメンバーから大統領に浮上する見込みは、殆どないのである⁽¹¹⁾。

(8) 実際の類似点

憲法上の外形や慣習は非常に異なっているにもかかわらず、英米兩國に於ける実際の作用には、多くの論者が認める以上の大きな類似点があることを、ノイシュタットの比較研究は示そうとしている。彼は次のように述べる。

第一に、我々(アメリカ人)は、イギリスのトップの公務員に対応する物を持っている——我々自身の公務員制の中にはないが。

第二に、我々はイギリスの閣僚に対応する物を持っている——もっぱら我々の内閣の中にはない⁽¹²⁾。

これを敷衍すれば、第一の対応物とは、「大統領の興味又は関心が吹き込まれた仕事についている、非終身職員(non-careerists)である。即ち、法律事務所・銀行業・実業界^{ビジネス}・大学^{アカデミ}・財団・又時にはジャーナリズム・成功した知事や上院議員の側近等の出

身者である『出入する人々』(In-and-outers)、その過程で公務員たる地位を放棄したり、或いは少なくともそれを賭する『上昇して転出する人々』(Up-and-outers——時には『浮き沈みする人々』Up-and-downers)のことである。ここにエリート中のエリート、我国『行政階級』(Administrative class)の上層部(upper-crust)がある⁽¹³⁾。』

第二のイギリス内閣の対応物とは、「ペンシルバニア大通りの両端にいる有力者たち(the influentials)・鍵を握る人々(Key individuals)の、非公式で顔ぶれの変わりやすい一つの集合体である。何人かは省長官として、我々が内閣と呼ぶものに坐っている。上級ホワイトハウス補佐官として、その後列に坐っているものもある。またそこにまるで席のない者もいる。(上院下院議員・ホワイトハウス職員等)この人々が一団となって責任を共有したり会合の場を共にすることはないが、個人的には各々大統領という人を通じて、他の人々に結びつけられている。』⁽¹⁴⁾

それ故彼はこう結論する。「大統領は首相と同じように、大通りの両端にいる彼の『同僚たち』と共に行動しました、同僚たちの部下から実行を手に入れなければならないという束縛の下で、毎日暮している。賢明な首相は常に、内閣の中で賛否の頭数を数

えている。賢明な大統領は常に、彼の『有力者たち』のリストを照合している。(イギリスの)首相は未だ大統領ではない。しかしながら(アメリカの)大統領は一種の超首相である。」

ウィルソンはこの指摘で以て両国の相違を扱った本章を終え、それと共に本書の結論とする。

- (1) これと対照的なアメリカの事例として、ジョンソン時代に六〇億ドルの増税を国会が認める迄、実に二年半(一九六五・二二—一九六八・六)もかかったことがあった。
Lyndon Baines Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963-69*. (London 1971), pp. 440 et seq. (pp. 172-3.)
- (2) R. Crossman, *Bagshot Revisited* (London 1972), pp. 34-35. (p. 175.)
- (3) 大統領選挙は、投票日の一四カ月前の労働祭(九月の第一月曜日)頃に始まるものと一般に考えられているが、実際には約四カ月前迄野党の候補者は選ばれず、はっきりと予言されることもない。イギリスでは次の総選挙運動が、前の選挙後の国会開会日に始まる。(p. 175.)
- (4) ウィルソンは、一九六三年一月ニューヨークに講演旅行に行った時のエピソードを紹介している。彼は当時重病となつた労働党首ゲイツケル(Hugh Gaitskell)の後継者選出問題を、アメリカの一友人に聞かれた。これは大統領候

補者の選出にあたるのかという問いに同意したウィルソンは、運動費にと一万ドルのプレセントの申し出を受けた。彼は「せいぜい二旧シリング(二八セント)」しかかからないとして、これを断つた。実際の後継者に選ばれた後に計算をみると、自分の支持者二人に選挙運動をやめてもらうための電話代として、八旧ペンス(九セント強)しかかっただけであった。(pp. 176-7.)

(5) 一切の経費を含めた上限は現在のところ、「カウンティ」選挙区の場合一〇七五ポンドプラス有権者一人につき一ペニー(「ポロー」選挙区では一人につき $\frac{3}{4}$ ペニー)である。(p. 177.)

(6) 最近の法案可決数は左図の通り。

会期	政府法案	下院議員法案	上院議員法案	院法案	可決総計
1971-2	59	12	5	76	
1972-3	57	13	2	72	
1974-5	73	10	0	83	

(p. 183.)

(7) 立法に於ける執行部の支配という哲学が初めて意識的に適用されたのは、T・ローズベルトが大統領になった時である。そして立法に於ける議会の役割がはっきり副次的なものになったという印象を生みだすのに貢献したものは、F・ローズベルトの指導力であった。Lawrence H. Chamberlain, 'The President, Congress and Legislation' in

Aaron Wildavsky (ed.), *The Presidency*, (Boston 1969), pp. 440-1. (pp. 183-4.)

(8) 一九二四年四月一日に外務次官補のアーサー・ボンソン・ビュ(Arthur Ponsonby)が、下院での声明で明らかにしたものである。(p. 185.)

(9) この点でリンカーンの有名な話が示唆的である。内閣の討議の最後に意見を集約すると、彼一人が少数意見だった。そこで「反対七、賛成一、賛成が多数と決す」とした。(p. 187.)

(10) 唯一の例外はマクドナルドであるが、彼の場合閣僚となり得た労働党内閣が、以前にはなかったのである。(p. 188.)

(11) 一九二八年以来の八人の大統領のうち、五人(トルーマン・ケネディ・ジョンソン・ニクソン・フォード)は国会を通じてその地位についた。アイゼンハワーは將軍であり、残りの二人(フーバー・ローズベルト)だけが内閣の経験があった。但しローズベルトも、むしろ知事としての評判が全国的になったケースである。(p. 189.)

(12) Richard Neustadt, 'White House and Whitehall', in *The British Prime Minister*, ed. A. King, pp. 113, 133. (p. 189, n. 2.)

(13) *ibid.*, p. 137. (p. 189, n. 3.)

(14) *ibid.*, pp. 144-5. (p. 190, n. 1.)

(15) *ibid.*, p. 147. (p. 190, n. 2.)

おわりに

従来、イギリスの政治生活において最も顕著な人物である首相に関する研究は、政府側の情報開示の不足もあって手薄なものに止まっている。しかも往々にしてその研究も多くは、政治的回顧録の気ままな散見の引用に基づくものであった。ウィルソンはこの現状を打ち破るべく本書を執筆したことを自負している(preface 参照)。

叙述からは公務員制と首相の関係が除外されているが、それは本書の魅力を損うものではない。序論に於て批判された首相統治論は本論中でも、特に首相と内閣・国会・党との関係の章でその妥当しない由縁が一貫して力説される。それは最後のノイシュタットの「イギリスの首相は未だ大統領ではない」という指摘への同意にまでつながっている。理論的な問題に焦点をあてようとしたものではないとの謙遜にもかかわらずこの主張は明快であり、首相統治論者からの反論が待たれる。

全体を通じ著者には、大統領制よりはイギリス議院内閣制の、保守党よりは労働党の優位を確信する傾向が見られる(特にアト

料
リーへの傾倒がある)。そして紹介には必ずしもあらわれていな

資
かったが、刺激に富み満足を与える首相の仕事・職業とは、単
にウエストミンスター・ホワイトホール・国会の中だけでなく、

国民の中に出て行って行うものだとの精神も見られる。

ウィルソンは、演説の代作の流行が最近イギリスへ輸入されて
いることを嘆き、自分自身で準備するべきことを述べている(88-
89頁)。本書に於てもまた、イギリスの統治の推進力とも言わ
べき首相の役割を、彼は自ら描くことに成功したと言えよう。