

## 英国における内閣の機能と補佐機構

田 中 嘉 彦

- ① 英国において行政権は、形式的には国王大権に属するが、実質的には首相を中心とする内閣にある。そして、立法権と行政権が緊密に融合する議院内閣制を採用し、議会の執行機関である内閣に強大な権力が集中している。
- ② 内閣の基本構造と補佐機構については、行政首長たる首相のほか、副首相、大臣等が政府構成員としての役割を担い、閣議及び内閣委員会の運営によって、政府の意思決定が行われる。これらを支える補佐機構が、首相官邸、内閣府及び各省であり、政治任用の特別顧問、中立的な職業公務員がそれぞれの立場から内閣を補佐する。
- ③ 英国の内閣機能の諸類型に関しては、首相統治、首相派閥統治、内閣統治、閣僚統治、分節決定モデル、官僚調整モデルの各モデルがあり、特に首相統治か内閣統治かということが重要であった。これに対して、執政府の中枢における複雑な諸関係を複合網として捉えるコア・エグゼクティブ論が新たな分析枠組みとして登場したが、キャメロン連立政権発足後、内閣統治が復活しているという評価がなされている。
- ④ 英国では、内閣制度と公務員制度の成文化という新たな動向が出現している。2011年議会期固定法は、首相の解散権を制約する議会制定法であり、内閣執務提要（キャビネット・マニュアル）は、政府運営を記述した統合的文書として、内閣が承認の上初めて公表したものである。さらに、2010年憲法改革及び統治法によって、公務員制度の法制化もなされ、内閣制度と補佐機構について、議会制定法によるコントロールや可視化が図られてきている。
- ⑤ 2010年総選挙後の連立政権の登場は、伝統的な内閣統治への回帰の可能性とともに、新たな統治類型の端緒となる可能性もある。また、議会解散権、公務員制度の法制化という動向には、議会による行政の民主的統制という伝統的な在り方への回帰の一端を見ることができ。内閣執務提要についても、大臣と公務員向けの手引との位置付けでありながら、透明性と説明責任の確保につながるものであり、英国のデモクラシーの新たな展開の橋頭堡となり得るであろう。

# 英国における内閣の機能と補佐機構

政治議会課 田中 嘉彦

## 目 次

はじめに

### I 内閣の基本構造と補佐機構

- 1 内閣及び政府の構成員
- 2 内閣の運営と内閣委員会
- 3 内閣の補佐機構

### II 内閣機能の諸類型

- 1 執政府の統治形態
- 2 コア・エグゼクティヴ論
- 3 前労働党内閣と新連立内閣の機能類型

### III 内閣制度と公務員制度に関する新動向

- 1 議会期の固定と解散権の制約
- 2 内閣執務提要の策定
- 3 公務員制度の法制化
- 4 成文化の意義

おわりに

はじめに

英国において行政権は、形式的には国王大権に属するが、実質的には首相を中心とする内閣にある。英国は議院内閣制＝議会政（Parliamentary Government）の母国であり、議会の執行機関である内閣が、庶民院に責任を負う。英国型の議院内閣制の場合、行政権と立法権が緊密に結合し、時の内閣は、行政権が専属するとともに、議会多数派を掌握していることで立法権も実質的に掌握する。内閣が行使する行政権は、国民から議会を通じて信託された権力に基づき、議会の一委員会としての内閣には、強大な権力が集中するのである<sup>(1)</sup>。

しかも、行政首長たる首相は、内閣の構成員たる大臣等の実質的任免権を持ち、合議制の内閣制度の中でも、その執政のスタイルによっては、大統領制的な政権運営を行うことも不可能ではない。この場合にあっては、大統領と議会多数派の党派が異なる分割政府（divided government）となる可能性もある大統領制（Presidential System）の行政首長たる大統領よりも遥かに強力な存在となり得る。

19世紀以前の夜警国家の時代から、20世紀以降の行政国家化という現象の中で、政府活動の拡大と行政組織の膨張に伴い、英国の内閣の機能と補佐機構も拡充されてきた。そして、英国の執政システムは、二大政党制を基本とする政権交代の中で、中立的な官僚機構が時の内閣を支えるという特徴を有する。

本稿は、このような英国における内閣の基本構造と補佐機構<sup>(2)</sup>、内閣機能に関する諸類型、内閣制度と公務員制度の成文化について検討

し、考察を加えるものである。

## I 内閣の基本構造と補佐機構

英国における内閣の基本構造と補佐機構については、次のように概説することができる。なお、2011年10月に、内閣の承認の下、『内閣執務提要—政府の運営に関する法、慣行及び規則—』（第1版）<sup>(3)</sup>が公表されており、現行制度に関する記述についてはこれを参照した。

### 1 内閣及び政府の構成員

#### (1) 首相

内閣は、17世紀に国王を補佐する枢密院の中の委員会が発展して形成されたものであり、当時は国王がこれを主宰していた。しかし、18世紀初頭、ドイツ・ハノーヴァー家から英国国王に即位したジョージI世は、英語を解せず、また、英国政治にも関心を示さず、1717年以降は閣議に出席しなくなった。これに代わり、第一大蔵卿が閣議を主宰するようになった。首相（Prime Minister）の職は、1721年から1742年まで国政を牽引したウォルポールに始まるとされ、これは、1783年の小ピット政権以来明確となった。

首相の職が正式に認められたのは、1878年のベルリン条約議定書で、ベンジャミン・ディズレーリが初めて首相の名称を用いたことに始まる<sup>(4)</sup>。首相の職名は、正式には「首相、第一大蔵卿及び公務員担当大臣」（Prime Minister, First Lord of the Treasury and Minister for the Civil Service）と称し、庶民院総選挙で多数を獲得した政党の党首が、国王によって任命される。首相の権限は、庶民院における多数の支持を基盤

(1) 片岡寛光『内閣の機能と補佐機構』成文堂、1982、pp.130-131.

(2) プレア政権下の英国の内閣制度と補佐機構について概説したものと、差し当たり、拙稿「イギリスの政治行政システムとブレア改革」下條美智彦編著『イギリスの行政とガバナンス』成文堂、2007、pp.22-32.を参照。

(3) *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1st ed., October 2011.

(4) 下條美智彦『イギリスの行政』早稲田大学出版部、1995、p.5.

とし、現代の首相は、庶民院議員であることが憲法慣習である。貴族院議員で首相となりその職を続けたのは、ソールズベリー卿（1895-1902年）が最後である<sup>(5)</sup>。

首相の役割は、慣習によるものとされ、首相の基本的な職務は、①政府の重要機能（大臣の任免、閣議の主宰、内閣委員会の設置と委員長の任命、大臣及び省庁間の職務分配、公務員担当大臣としての役割、女王への報告等）、②連帯責任の遵守、③リーダーシップと戦略、④各政策分野への関与とされている<sup>(6)</sup>。また、法的には首相の権限とは言えないものであるが、首相は、庶民院の多数党党首として議会の立法にも実質的に関与するほか、枢密院令の公布についても、首相自らが枢密顧問官であり、主要閣僚である枢密院議長を通じて、実質的に関与する。

首相は、政府の長であり、庶民院の信任に基づき、その地位を有する。現代の慣行では、首相は庶民院に議席を有するものとされている。首相は、大臣の任免及び辞職承認といった国王大権、2011年議会期固定法<sup>(7)</sup>に基づく早期解散又は選挙期日の移動があった際の総選挙執行の公示といった制定法上の権限など、政府に関係する国王大権の行使について助言する。国王との定期的謁見の際に、首相は、政府の業務全般について報告を行う。首相は、1968年に公務員担当大臣の職が創設されて以降当該職に就き、公務員の管理全般を所掌している。

庶民院総選挙で与党が過半数を得た場合には、与党党首が引き続き首相を務めるが、野党の一つが過半数を得た場合には、内閣は直ちに総辞職し、野党党首が国王によって首相に任命

される。現代の慣行では、国王は政党政治に関与すべきではないとされ、庶民院の信任が得られる者について疑義がある場合には、議会内政党の責任において決定される。

総選挙の結果、単一政党が過半数を確保できなかった場合には、首相が辞職を国王に申し出るまで、現政権が職に留まる。現政権は、庶民院の信任が得られる場合には、新たに議会が召集されるまで在任することができるが、庶民院の信任を得られる見込みがない場合及び政権交代が明白となっている場合には、辞職することが期待される。

2010年5月6日の総選挙の結果、議会下院である庶民院で単独過半数を制する政党が存在しないハング・パラメントという状態となった<sup>(8)</sup>。総選挙の開票結果を受け、第三党となった自由民主党のクレグ党首は、第一党となった保守党のキャメロン党首に連立協議を呼びかけた。ブラウン首相も自由民主党との連立協議を画策したが、不調に終わり辞任を表明した。5月11日、保守・自由民主の連立政権が発足することとなり、キャメロン党首が女王エリザベス二世に謁見し首相に任命されている<sup>(9)</sup>。

従来、首相は、総選挙で敗北したときは辞任するものとされてきたほか、庶民院において不信任決議案が可決された場合などには、総辞職するか、国王に庶民院の解散を助言するものとされてきた。また、首相は、最長5年の議会期の満了前に、庶民院の解散を国王に助言することができた。しかし、2011年議会期固定法の制定により、この首相の実質的解散権に制約が加えられた。すなわち、首相は緊急事態への対応

(5) アレック・ダグラス-ヒュームの場合、1963年に首相に就任した後、貴族院議員を辞し、庶民院議員補欠選挙で当選している。

(6) Simon James, *British Cabinet Government*, 2nd ed., London: Routledge, 1999, pp.89-91.

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

(8) 2010年庶民院総選挙と連立政権の形成過程等について、詳しくは、齋藤憲司「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス』716号, 2010.9, pp.7-34. を参照。

(9) 英国の政権交代について詳しくは、齋藤憲司「英国における政権交代」『レファレンス』707号, 2009.12, pp.7-26. を参照。

等のため2か月以内で選挙期日を延期することができるが、5年間の議会期の固定が原則とされ、次期総選挙の選挙期日の17日前に自動的に議会解散が行われる。早期解散が行われるのは、内閣不信任案が可決されて14日以内に次の内閣が構成されない場合又は庶民院の議員定数の3分の2以上の賛成で早期総選挙の動議が可決された場合に限定されている。なお、政府が庶民院で多数を占めている時点で、首相が辞職を選択することができる場合には、与党が後継者を選出することができる。

## (2) 副首相

2010年5月の庶民院総選挙によって、第一党の保守党と第三党の自由民主党による連立政権が誕生し、クレグ自由民主党党首が副首相(Deputy Prime Minister)の職に就いている。副首相の職に就任したのは、歴史的に見ると、1900年以降では、チャーチル連立内閣のアトリー、アトリー労働党内閣のモリソン、チャーチル保守党内閣のイーデン、マクミラン保守党内閣のバトラー、サッチャー保守党内閣のホワイトローとヒューイ、メージャー保守党内閣のヘーゼルタイン、ブレア労働党内閣のプレスコットに続くものである<sup>(10)</sup>。

副首相の職名は、しばしば政府内の上級大臣に付与され、状況により様々であるが、他の職や担当事務を兼ねることが多い。クレグ副首相の場合、枢密院議長を兼務し、政治・憲法改革担当を所掌するものとされている。なお、副首相の職が置かれた場合でも、次の首相を任命する国王の権限が制約されるものではない。

## (3) 大臣

英国の政府(Government)は、首相を始めとする100名以上の与党議員によって構成される。大臣は、上級大臣、下級大臣、院内幹

事、法務官に分類される。各省を担当する大臣としては、上級大臣たる国务大臣(Secretary of State等)のほか、担当大臣(Minister of State等)、政務次官(Parliamentary Secretary等)といった下級大臣がある。また、院内総務(Leader of the House)、院内幹事長(Government Chief Whip)、院内幹事(Whip)、院内幹事補(Assistant Whip)、法務官(Law Officer)も広い意味での大臣である。なお、キャメロン連立内閣では、与党第二党である自由民主党所属議員が主として就任するポストとして、副院内総務(Deputy Leader of the House)、副幹事長(Deputy Chief Whip)といった大臣ポストを用いている。

国务大臣、担当大臣及び政務次官の任免は、首相の推薦に基づき国王が行うが、実質的には首相の判断による。これらの者は、すべて庶民院又は貴族院の議員でなければならず、大多数が庶民院議員である。例外的に議会外から登用されることもあるが、議会での議席という要件を満たすためには、貴族に叙せられ貴族院議員となるか、補欠選挙によって庶民院議員となる必要がある。ただし、補欠選挙での勝利は不確定であることから、今日では、貴族院議員とする傾向にある<sup>(11)</sup>。

英国では、大臣であっても自らが議席を有する議院でしか発言が許されない。そのため、国务大臣が庶民院議員である場合には、貴族院における答弁や説明は、基本的に当該省の担当大臣等であって貴族院議員である者が行う。担当大臣と政務次官は、上下関係に立つわけではなく、国务大臣から割り当てられた職務をそれぞれ遂行する。

なお、1975年大臣等給与法<sup>(12)</sup>は、政府の有給役職の上限を109名とし、うち有給の閣内大臣の上限を22名以内とする。また、1975年庶民院欠格法<sup>(13)</sup>により、庶民院議員のうち大臣職に就くことができる者は95名を上限とされ

(10) David Butler and Gareth Butler, *British Political Facts*, 10th ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, p.61.

(11) Philip Norton, *Parliament in British Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, p.43.

ているが、貴族院議員について上限はない。このほか、政府の役職ではなく議員歳費以外の給与は支給されないが、閣内大臣及び担当大臣には、通常1名の庶民院議員が議会担当秘書官 (Parliamentary Private Secretary) として配置される。議会担当秘書官は、各大臣が院内幹事長と協議の上、首相の承認を得て指名される。

下級大臣職は、上級大臣に昇進するために必要な経験を積む場であると同時に、厳しい議員の選抜過程でもある。また、首相が多くの与党議員を政府内に任命することは、首相の権力資源としての側面も強い<sup>(14)</sup>。

内閣の手續や大臣の行為に関する慣習をまとめた文書として『大臣規範』 (Ministerial Code)<sup>(15)</sup>がある。これは、1992年の『大臣のための手續に係る諸問題』 (Questions of Procedure for Ministers) を承継し、1997年に『大臣規範』として定められ、首相により改定されているもので、2010年総選挙後のものが最新版である<sup>(16)</sup>。

## 2 内閣の運営と内閣委員会

### (1) 内閣の運営

19世紀末以降、政府の活動規模が増大し、これに伴い、内閣の規模も拡大してきた<sup>(17)</sup>。18世紀には5名から9名程度の規模であった内閣も19世紀には12名から19名の規模に膨張し、20世紀初頭のアスキス内閣では23名に達した<sup>(18)</sup>。なお、その後、1916-1919年のロイド・ジョージの戦時内閣は、5-6名の重要閣僚によって構

成されていたが、1939年のチェンバレン内閣は、再び元の23名に復した<sup>(19)</sup>。

内閣は、政府の最高意思決定機関である。内閣制度は、連帯責任の原則を基本とする。連帯責任については、内閣執務提要と大臣規範にも明記されている。閣議は、首相が主宰し、通例、上級大臣を構成員とする。

内閣の規模と閣僚の指名は、首相の判断による。首相は、政府の組織全般と大臣間の職務の割当ての責任を有する。内閣は、首相が選出する約20名の閣僚で構成される。議会開会中、閣議は、通例毎週火曜日の午前中に首相官邸の閣議室で開催される。毎週の閣議がロンドン以外の場所で開催される場合もある。閣議の記録は、内閣官房長 (Cabinet Secretary) が行う。首相の裁量で、閣僚は、政務閣議 (Political Cabinet) で、政党政治に関する事項を討論することができる。当該会合は、通例閣議室で行われるが、公務員は陪席せず、討論の結論も議事録に記録されることはない。2011年10月17日現在、キャメロン連立政権における政府構成員120名 (無給の大臣を含む。) のうち、保守党は96名、自由民主党は24名となっている<sup>(20)</sup>。

なお、庶民院の野党第一党は、影の内閣 (Shadow Cabinet) を組織する。野党第一党は、女王陛下の野党であり、党首には国庫から手当が支給される。影の内閣は、政権交代があった際には、ポストの差し替えはあり得るが、原則としてそのまま内閣に入る<sup>(21)</sup>。

(12) Ministerial and other Salaries Act 1975 (c. 27).

(13) House of Commons Disqualification Act 1975 (c. 24).

(14) 古賀豪「英国の下級大臣 (短報)」『レファレンス』578号, 1999.3, pp.112-115.

(15) Cabinet Office, *Ministerial Code*, May 2010.

(16) なお、英国の省における大臣等については、濱野雄太「英国の省における大臣・特別顧問 (資料)」『レファレンス』709号, 2010.2, pp.131-146. を参照。

(17) A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 15th ed., Harlow: Pearson Education, 2010, pp.264-265. を参照。

(18) 片岡 前掲注(1), p.145.

(19) 同上

(20) キャメロン連立政権の運営について詳しくは、濱野雄太「キャメロン連立内閣の政権運営」『レファレンス』731号, 2011.12. を参照。

## (2) 内閣委員会

閣議で細部にわたって政策を協議するのは物理的に不可能であるため、英国では、関係閣僚を含む委員会を作り、閣議の実質的な決定を代替する内閣委員会 (Cabinet Committee)<sup>(22)</sup>が発達してきた。首相が、統治の進捗状況を全般的に監視し、特定の問題に対処するために、内閣全体ではなく、少数の上級大臣を用いることは、新しい現象ではない<sup>(23)</sup>。首相が、政府が直面する課題に特に適当と認める大臣と、時にインナー・キャビネット (有力閣僚による会議) で、また、時に非公式に執務時間後夜遅く、話し合うということは至極当然なこととされてきた<sup>(24)</sup>。

最初の常設の内閣委員会は、1902年に設置され、1903年以降首相に責任を負うようになった帝国国防委員会 (Committee of Imperial Defence) である<sup>(25)</sup>。第一次世界大戦と第二次世界大戦は、中央政府の在り方に影響を与えた。第一次世界大戦中、特に1916年にロイド・ジョージが首相になってから、少人数の「戦争委員会」を始めとして、非常に多くの委員会が政府内に設置され、戦間期にも、帝国国防、内政問題及び財政に係る常設委員会と、平均して常時約20

の臨時委員会が存在した<sup>(26)</sup>。この時期も大臣の活動の中心は各省庁と内閣であったが、1939年に第二次世界大戦が勃発すると内閣委員会の制度が拡大される<sup>(27)</sup>。1939年から1945年までの間に、内閣府は、400の委員会を担当し、8,000回を超える会議が開かれた<sup>(28)</sup>。

主として戦時中に発達した内閣委員会のシステムは、戦後においても維持され、アトリー首相は、平時における内閣の運営を活性化する方法として、これを活用した<sup>(29)</sup>。アトリーは、戦時連立内閣で副首相を務め、委員会を中心とした政治運営に親しんでおり、1945年に自らが政権に就くと、委員会制度を与党労働党の政策プログラムの遂行に役立てることとした<sup>(30)</sup>。そして1951年まで、148の常設委員会と313の臨時委員会が存在した<sup>(31)</sup>。

しかし、かつてS・A・ド・スミスが、「公式の刊行物には、委員長の氏名及び委員、職務ないし内閣全体との関係は言うに及ばず、内閣委員会のリストを記したものは、一切見当たらない」<sup>(32)</sup>と述べたように、内閣委員会の存在自体、英国政府は、長い間、秘密としてきた。その理由は、内閣の決定及び内閣の連帯性に対する信

(21) 齋藤 前掲注(9), pp.24-25.

(22) 岩波薫「英国統治機構の変容と停滞—憲法・制度・アイデアからの分析—」『阪大法学』58巻5号, 2009.1, p.220. なお、Cabinet Committeeの訳語としては、「内閣委員会」(梅川正美『サッチャーと英国政治 3巻』成文堂, 2008, p.942.)、「閣僚委員会」(宮井清暢「イギリスにおける閣僚委員会制度と「内閣統治」の現在」浦田賢治編『立憲主義・民主主義・平和主義』三省堂, 2001, pp.156-190.)、「閣僚会議」(北村亘「現代英国における「省庁間調整」(1)—ウエストランド事件における国防省と貿易産業省の調整の挫折—」『法学論叢』139巻5号, 1996.8, p.78.)などの例がある。もっとも、英国の内閣委員会は、内閣を組織する閣内大臣たる閣僚のみから構成されるものではなく、担当大臣、政務官なども構成員となり得る点には注意を要する。

(23) Rodney Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 1999, p.113.

(24) *ibid.*, p.114.

(25) 片岡 前掲注(1), p.156.

(26) 宮井 前掲注(22), p.158.

(27) 同上, p.159.

(28) Simon James, "The Cabinet System Since 1945: Fragmentation and Integration," *Parliamentary Affairs*, vol.47, No.4, October 1994, p.614.

(29) 宮井 前掲注(22), p.159.

(30) Brazier, *op.cit.*(23), p.116.

(31) *ibid.*, p.117.

(32) S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, 4th ed., Harmondsworth: Penguin, 1981, p.181.

頼、あるいは個々の大臣の責任と権威に対する信頼を傷つけないためということにあった<sup>(33)</sup>。また、そもそも英国は、政府情報に関して秘密主義の伝統が強く、必ずしも情報公開に積極的ではなかったということも理由に挙げられる<sup>(34)</sup>。

内閣委員会や、職業公務員で構成され内閣委員会を補佐する事務官委員会 (Official Committee) の存在自体が、労働党の閣僚経験者であるリチャード・クロスマンの日記が1975年に公開されるまで秘匿されていた<sup>(35)</sup>。その後、徐々にこの秘密性は緩和され、1983年、サッチャー首相が、4の常設委員会の存在を公式に認め、それらの名称 (防衛・海外政策、経済問題、内務・法務、立法の各委員会) 及び委員長名を公表した<sup>(36)</sup>。また、さらに、英国政府の伝統的な秘密主義に対する批判が高まり、1992年には、メジャー政権が、16の常設の内閣委員会とその小委員会10の計26の名称、構成員及び付託事項を開示した<sup>(37)</sup>。以後、これらのリストが内閣府によって公表されているが、付託事項の記載については必ずしも具体的でなく、臨時委員会及び事務官委員会のリストの公表もなされていない。

キャメロン連立内閣においては、2010年9月の時点で、内閣委員会9、小委員会7の設置が公表されており、保守党・自由民主党の連立内閣であることを反映して、内閣委員会の一つとして連立委員会 (Coalition Committee) が、また、

非公式のワーキング・グループとして連立運営・戦略計画グループ (Coalition Operation and Strategic Planning Group) が設置されている<sup>(38)</sup>。

内閣委員会での結論は、閣議に報告され、原則として閣議の決定となる。また、国際的、国家的、地域横断的な影響を有する大規模緊急事態に対応する中央政府の合意のための機構として、内閣府指令室 (Cabinet Office Briefing Room (COBR)) がある。内閣府指令室の会議は、構成員が不定で、問題となっている事項により大臣レベル又は事務官レベルで会合するが、内閣委員会と同様の機能があり、概ね関係事項の主務大臣が主宰する。

このほか、事務官委員会が内閣委員会を補佐するために設置されており、内閣官房長が主宰する。事務官委員会の構成員は、不定であるが、関係する内閣委員会の構成員たる大臣の省から幹部公務員が招聘される。

### 3 内閣の補佐機構

#### (1) 首相官邸・内閣府・各省

首相・内閣を補佐する重要なアクターとして、首相官邸 (Prime Minister's Office) と内閣府 (Cabinet Office) があり、両者は、大蔵省 (Treasury) と合わせて「政府中枢」 (Centre of Government) と称される<sup>(39)</sup>。

首相官邸は、職業公務員と特別顧問をスタッフとし、首相の活動を直接補佐し、政策全般にわたり首相に助言を行う機関である。1964年か

(33) 宮井 前掲注(22), p.159.

(34) その象徴が、秘密か否かを問わず公務員が職務上知り得た情報の伝達を広く禁じた1911年公務秘密法 (Official Secrets Act 1911 (c. 28)) 第2条であり、これによりほとんど無限定に公務員の職務上の知識一切が漏洩処罰の対象とされていた。

(35) 岩波 前掲注(22), p.221.

(36) Colin Turpin and Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p.425; 宮井 前掲注(22), p.159.

(37) *ibid.*; 同上, pp.159-160. なお、メジャー政権下では、法律に基づかない情報公開制度が実施され、その後のブレア政権下で2000年情報自由法 (Freedom of Information Act 2000 (c. 36)) が制定された。

(38) Cabinet Office, *CABINET COMMITTEE SYSTEM*, September 2010. なお、キャメロン連立政権における内閣委員会については、濱野雄太「英国の内閣委員会制度 (資料)」『レファレンス』727号, 2011.8, pp.93-105. に詳しい。

(39) なお、首相官邸は、副首相室とともに、機構上、内閣府の一部門とされている。

ら始まるウィルソン政権が政務室の設置など首相官邸の拡充を図った。その後、首相官邸は、官邸と各省を結ぶ秘書室 (Private Office)、与党との連絡調整を行う政務室 (Political Office)、メディアに対応する報道室 (Press Office)、政策的助言を行う政策室 (Policy Unit) の主要4部門から構成されていたが、1997年以降のブレア政権の下では、これに加えて、首席補佐官の新設、首相官邸付きの特別顧問の増員、戦略広報室 (Strategic Communication Unit) の設置等が行われるなどした。なお、キャメロン連立政権下では、内閣府に副首相室 (Deputy Prime Minister's Office) が置かれている

閣議や内閣委員会の運営については、内閣府が事務を担当する。内閣府の長は、首相であるが、閣僚ないし閣僚級大臣として内閣府担当大臣 (Minister for the Cabinet Office) が、政策の各省調整や内閣の広報担当大臣を務める。ただし、定例記者会見は、基本的に職業公務員から起用される首席報道官 (Chief Press Secretary) が行う<sup>(40)</sup>。内閣官房 (Cabinet Secretariat) は内閣府に属し、内閣官房長は、事務方のトップである内国公務の長 (Head of the Home Civil Service)<sup>(41)</sup>として、事務次官経験者が務める場合が多い。各省は、閣議案件を事前に内閣府に提出し、関係省庁も必要に応じて意見を内閣府に提出し、内閣府はこれらを整理して閣議前に首相等に報告する。

内閣の下の行政機関には、閣内大臣又は閣外大臣を長とする大臣省、長が大臣ではない非大臣省、執行業務を行う独立機関であるエージェンシーのほか、政府の施策に関して執行的又は助言的な役割を果たす非省公的組織 (Non-Departmental Public Body (NDPB)) がある。また、スコットランド、ウェールズ及び北アイル

ランドには、各地域を所管する中央省庁が置かれている。大臣省には、大蔵省のように閣内大臣が2名いる省もあり、名称も Department、Ministry、Office など様々である。

英国には、我が国における国家行政組織法のような中央行政機関のモデル法は存在しない。大臣省の再編は、1975年国王大臣法<sup>(42)</sup>に基づき、枢密院令により、大臣の権限の変更を行うことができるため、首相の判断で省の再編が比較的自由に行われる。

## (2) 特別顧問

特別顧問 (Special Adviser) の制度は、大臣の多忙さ、官僚が社会変化に疎くなる傾向を補うため、1974年から始まるウィルソン労働党政権によって確立されたものである。

1997年以降のブレア労働党政権でも、野党時代の政策スタッフを、特別顧問として多数任用した。特別顧問は、各大臣が政治的に密接な関係を持つ党内外の人材から政治的側面での補佐を得るため任用され、首相官邸においては、秘書室、政務室、報道室、政策室その他首相に直属する形で配属されてきた。サッチャー政権では、大蔵省、内務省、外務省、環境省を除き、閣僚の特別顧問は1名に限定された<sup>(43)</sup>。メージャー政権末期の特別顧問は38名であったが、ブレア政権では、各閣僚は2名の特別顧問を有することができるものとされ同政権発足後には70名以上へと倍増し、首相官邸にも特別顧問が多数任用された。このように特別顧問を多数任用するブレア首相の手法は、「大統領型」と形容されるとともに、「側近政治」との批判も受けた。

特別顧問に係る明文の規定は、公務員枢密院令 (Civil Service Order in Council)、大臣規

(40) 職業公務員以外の者から起用された例として、ブレア政権の首席報道官アラステア・キャンベルが挙げられる。

(41) 外務公務の長 (Head of the Diplomatic Service) は、外務・英連邦省の事務次官が務める。

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

(43) David Butler and Gareth Butler, *British Political Facts since 1979*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, p.139.

範、特別顧問行為規範 (Code of Conduct for Special Advisers)、特別顧問モデル契約書 (Model Contract for Special Advisers)、公務員規範 (Civil Service Code) に置かれてきた<sup>(44)</sup>。特別顧問は、公開競争試験による任用の例外として、首相の事前の承認を得て各大臣によって任命され、給与は公費から支給され、政権とともにその任期は終了する。特別顧問は、政治的中立性は求められることなく、大臣に対する助言を行う役割を担うが、原則として官僚組織の指揮・命令系統には組み込まれない。ただし、ブレア政権発足直後、枢密院令の改正によって、首相官邸の特別顧問3名まで、職業公務員に対する指揮命令権を有することができるとされ、特別顧問の首席補佐官ジョナサン・パウエル及び首席報道官アラスデア・キャンベルには職業公務員への指揮命令権限が付与された。ただし、これはブラウン政権発足時に廃止されている。

特別顧問は、職業公務員の政治的中立性、政官関係の在り方を変容させるものとして、様々な論議を巻き起こしてきた。恒久的な職業公務員との関係については、行政の中立性が侵され、政権交代の都度行政が混乱すると批判される。ブレア政権下では、特別顧問の在り方をめぐって、政府の諮問機関である公職倫理基準委員会及び庶民院行政特別委員会で検討され、勧告が行われた。特別顧問の明文規定は、制定法によるものではないため、両委員会ともに、公務員法の制定により、特別顧問の地位、禁止事項、総数の上限、指揮命令権を有する首相官邸付きの特別顧問の職務内容等の規定を盛り込むべきだと指摘した<sup>(45)</sup>。

これに対しては、行政部全体での政治任用の比率は極めて低いこと、ここでの行政の政治化

の意味は行政職に就く党派的な人数の増加であり、職業公務員の政治化ではないとの反論があり得る。例えば、ブレア政権における政治任用の拡大は、政治任用とメリット・システムとの区別を明確にするとの評価もあった<sup>(46)</sup>。なお、特別顧問の制度は、職業公務員の制度と同様、2010年憲法改革及び統治法に根拠規定が置かれるに至っている。

キャメロン連立政権発足当初の2010年6月10日、キャメロン首相は、議会に文書声明を提出し、連立内閣の特別顧問の氏名及び費用割当てを公表した。首相官邸にはブラウン前政権では27名の特別顧問がいたが、連立政権では22名とし、首相官邸に18名、副首相室に4名を配置した。また、各省には前政権では49名の特別顧問がいたが、連立政権では46名とした。1997年以降では基本的に70-84名で推移していたが、合計で68名というのは、同年以降で最小であった2006-07年と同じ人数である<sup>(47)</sup>。ただし、その後2011年になって、ブラウン前政権時と同程度の74名に復している<sup>(48)</sup>。

### (3) 職業公務員

英国では、18世紀後半の経済改革を契機として、大蔵省が公務員制度を管理してきた。そして、情実任用 (patronage) の弊害を排すべく、チャールズ・トレヴェリアンとスタッフォード・ノースコートという2人の大蔵省の官吏が提出した1853年のノースコート＝トレヴェリアン報告書を契機として公務員制度改革が進められ、資格任用制と政治的中立性を根幹とする現代的な公務員制度が成立し、清廉性、誠実性、客観性及び公平性が、英国公務員制度の重要な原則であるとされた。

(44) Oonagh Gay, *Special Advisers*, House of Commons Library Standard Note, SN/PC/03813, 4 November 2010, p.5.

(45) 宮畑建志「英国ブレア政権の特別顧問をめぐる議論 (短報)」『レファレンス』664号, 2006.5, p.73.

(46) 山口二郎『イギリスの政治 日本の政治』筑摩書房, 1998, p.77.

(47) Gay, *op.cit.*(44), p.17.

(48) David Butler and Gareth Butler, *op.cit.*(10), p.329; Cabinet Office, *PRIME MINISTER Written Ministerial Statement 19 July 2011, Special Advisers*. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/>>

英国には、我が国の国家公務員法に相当する統一的な公務員法は存在せず、公務員制度そのものの根拠となる議会制定法も存在しなかった。国家公務員は、枢密院令（実質的には時の内閣の決定する命令）及び公務員担当大臣（首相が兼務）の命令、公務員規範、公務員管理規範（Civil Service Management Code）等により、規律がなされるというものであった。しかし、後述するように、ブラウン政権末期の総選挙直前に2010年憲法改革及び統治法が制定され、その第1章において公務員制度の根拠規定が置かれた。

英国の公務員<sup>(49)</sup>は、公開の競争試験によって任用される恒久的な職業公務員であり、専門性と政治的中立性に基づいてその時々政権を忠実に補佐する役割を担う。英国における官僚の役割とは、顧客である大臣に対して助言をすることとされる<sup>(50)</sup>。公務員規範において、官僚は、国王の奉仕者であり、時の政府に忠誠を誓わなければならないとされる。このように英国の官僚は、その時々政権の奉仕者であり、政治的中立性と匿名性を継承しており、フランスやドイツが、一定の職位については官僚を政治任用する方式を採ると対照的である。なお、優秀な人材を幹部候補として公務に誘致し、早期に昇任させるファスト・ストリーム（Fast Stream）という制度が設けられている。

英国の議院内閣制の政官関係を考える上で、内閣と与党の党機関が分離されておらず、両者が一本化されているということは重要である。多数の与党議員が政府の役職に就き、内閣府と各省庁のトップ・マネジメントを形成し、総選挙のマニフェストの具体化を官僚機構に指示し、指揮監督する。内閣は行政部の執政機関であると同時に、与党の最高機関であり、政権の政治指導力は極めて大きなものとなっている。

議会での答弁を始めとして政治的な分野での説明責任を負うのも、政権入りしている与党議員の任務である。

さらに、英国の官僚は、原則として野党議員と接触しないという慣行がある。ただし、5年の議会期の満了16か月前から、「ダグラス・ヒューム規則」（Douglas-Home rules）と呼ばれる習律により、各省の組織に関する事項について、例外的に野党の政策責任者と各省の幹部職員との接触が認められる。これは、総選挙で政権交代があった場合の円滑な政権移行に備えて、行政組織の変更について情報交換をする機会となっている。ただし、重要政策の企画立案は基本的に政党幹部の仕事であり、公務員はいかなる政治的傾向を持った政府にも誠実に奉仕するのが職責であることから、野党の政策自体は協議の対象とはならない<sup>(51)</sup>。

## II 内閣機能の諸類型

英国では、以上述べたような内閣、首相、大臣、特別顧問、職業公務員などの執政府における各アクターの果たす役割や相互の関係性によって、内閣機能は、時の政権ごとに次に見るような類型となる。

### 1 執政府の統治形態

#### (1) ウェストミンスター・システム

英国の政治システムは、ウェストミンスター・システムといわれる多数派型のデモクラシーを原理とする。そこでは、サッチャー政権で大法官を務めたヘイルシャム卿による「選挙による独裁」という言説に象徴されるように、総選挙に勝利した政党に、すべての意思決定の負託がなされる。このウェストミンスター・システム

(49) Civil Servant, Civil Service は、いずれも公務員に相当する語であるが、前者は人としての公務員を、後者は機能、役割といった仕事としての公務員を表す（石見豊「イギリス公務員制度の変容」下條編著 前掲注(2), p.59.）。

(50) 木原誠二「英国にみる「政と官」の相互不可侵」『議会政治研究』62号, 2002.6, p.21.

(51) 三好陽「英国の政策立案における大臣主導の政官関係と陳情対応の制度」『外国の立法』No.209, 2001.6, pp.2-4.

というアプローチは、20世紀の大半を通じて、最も一般的な分析枠組みとなっていた<sup>(52)</sup>。

そもそもウェストミンスター・システムの概念は、多くの学説によって論じられ、多義的なものであるが、①憲法構造、②コア・エグゼクティブ（core executive）<sup>(53)</sup>の構造及び慣行、③政党制及び選挙過程の3つの群に分けることができ、それぞれ次の事項をポイントとする<sup>(54)</sup>。すなわち、「憲法構造」については、中央集権単一国家、権力分立と違憲審査の不在、二院制議会、議会主権原理と責任政府、柔軟な憲法慣行を伴う不文憲法が挙げられる。また、「コア・エグゼクティブの構造及び慣行」については、国家元首と行政首長の分離、立法府と執政府の融合とも表現される多数党による執政府の支配（大臣は議会から選出）、首相及び内閣への執行権の集中、議会に対する個々の大臣の責任と内閣の連帯責任、大臣に最終決定権が留保される大臣と非党派的官僚の協調関係が挙げられる。さらに、「政党制及び選挙過程」については、単純小選挙区制に基づく二党制、責任政党制と表現される多数党政府による議会の支配、野党第一党の制度化、手続に従った透明性の高い選挙を通じた説明責任及び正統性が挙げられる。

## (2) 首相の権力と内閣機能のモデル

このように、ウェストミンスター・システムにあつては、首相及び内閣への執行権の集中が

一つの特徴とされるわけであるが、そこでの重要なアクターである首相の権力、内閣機能等をめぐっては、6つのモデルが提起されてきた。そのモデルとは、①首相統治、②首相派閥統治、③内閣統治、④閣僚統治、⑤分節決定モデル、⑥官僚調整モデルである<sup>(55)</sup>。

「首相統治」(Prime Ministerial Government)は、首相による独裁的な政権運営が行われるというモデルである。この類型では、意思決定において首相個人の優越性が如実に示され、他の大臣は、首相の意思の単なる代理人となる。「首相派閥統治」(Prime Ministerial Cliques)は、首相の顧問等の側近グループの集団的特性により、首相の権威と影響力が示されるというモデルである。「内閣統治」(Cabinet Government)は、各省の利害の多様性を考慮し、合議的意思決定の正当性は不変であるとするモデルである。1980年代のサッチャー政権時代にあつては、提唱者はほとんどいなかったが、内閣への支持喪失がサッチャー首相の辞職の決定的要因であると指摘された後、強力に主張されるようになったものである。「閣僚統治」(Ministerial Government)は、合議的意思決定機関としての内閣の権力行使よりも、各省割拠が政治的にも行政的にも首相の影響力を制約するということから、首相による支配を否定するモデルである。「分節決定モデル」(The Segmented Decision Model)では、閣僚間の争議は、内閣

(52) R. A. W. Rhodes, "Executive in Parliamentary Government," R. A. W. Rhodes et al., eds., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p.324.

(53) コア・エグゼクティブの「コア」(core)とは、NPM(ニュー・パブリック・マネージメント)の理念に基づいて、国家機能のうち政策の形成・管理と実施が分離され、前者は執政部門の上部である「コア」が担い、実施は「ペリフェリー」(periphery)で担われることになるという考えに由来する(Nicholas Deakin and Kieron Walsh, "The Enabling State: The Role of Markets and Contracts," *Public Administration*, Vol.74, No.1, Spring 1996, p.33.を参照)。なお、比較的広がりのあるネットワークという含意があるコア・エグゼクティブを、少数の閉鎖的集団という語感のある「中核的執政」あるいは「執政中枢」と翻訳すると、原語の意味とは相当の開きがあるとの見解がある(伊藤光利「コア・エグゼクティブ論と官僚制—その比較の枠組と日本の官僚制—」村松岐夫研究代表『コア・エグゼクティブと幹部公務員制度の研究』国際高等研究所, 2007, p.12.)。

(54) R. A. W. Rhodes et al., *Comparing Westminster*, Oxford: Oxford University Press, 2009, p.7.

(55) R. A. W. Rhodes, "From Prime Ministerial Power to Core Executive," R. A. W. Rhodes and Patric Dunleavy, eds., *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, Basingstoke: Macmillan Press, 1995, pp.15-26.

の機構が関与する省庁間レベルで各省大臣が調整を行うとともに、個々の政策領域において首相と内閣が合意を行うことによって、解決され得るというモデルである。一般に、首相は、防衛戦略、外交及び主要経済政策については強い決定権を有するが、これ以外の内政に関する政策については、内閣又は大臣に決定権があるとされる。「官僚調整モデル」(The Bureaucratic Coordination Model)では、執政府が執政府以外の政府機構に対して行う支配は限定的であり、かつ、内閣ないし各省大臣は最小限の役割しか担わないというモデルである。ホワイトホールの官僚機構の中で、ほとんどの政策選択が処理、決定されるというものである。

これらのうち、「首相統治」論は、1964年から始まるウィルソン政権が政務室の設置など首相官邸の拡充を図ったことを受けて提起され、その後の政権では、トップダウン的なリーダーシップを発揮したサッチャー政権も「首相統治」とであるとされた<sup>(56)</sup>。しかし、1990年の保守党の党首選で、サッチャーが再選に必要な保守党議員の支持を得られず退陣を余儀なくされたこと、続くメージャー政権が合議制を重視する合意型・調整型の政治スタイルを採ったことから、伝統的な「内閣統治」論が再提起された<sup>(57)</sup>。

## 2 コア・エグゼクティブ論

### (1) コア・エグゼクティブの概念

英国の執政システムをめぐる議論では、かつては「首相統治」か「内閣統治」か、という議論が最も重要であった。しかし、1990年代以降、このような論争は不毛であるばかりか、首相と内閣の関係を過度に単純化してきたとして、執

政府の中核における複雑な諸関係を捉える新たな分析枠組みとしてコア・エグゼクティブ論が提起されていく<sup>(58)</sup>。R・A・W・ローズによれば、ここでいうコア・エグゼクティブとは、中央政府の政策を調整し、及び政府の各組織機構間の不一致の最終調整を行う者として行動するすべての組織及び手続を意味する。すなわち、首相、内閣、内閣委員会、これに対応する行政側、非公式な閣僚の会合、二者協議及び省庁間委員会をとりまく諸機構、ネットワーク及び運用からなる複合網を包含する組織機構の核心である<sup>(59)</sup>。さらに、マーティン・J・スミスは、R・A・W・ローズによるコア・エグゼクティブの定義を引用した上で、コア・エグゼクティブの定義に各省を含むよう修正を加えている<sup>(60)</sup>。これは、各省が、中央政府内において中核的な政策形成単位であることと、コア・エグゼクティブの機構内において重要なアクターである大臣によって率いられることを理由としたものである。

コア・エグゼクティブ論は、「誰が何を行うか?」と「誰がいかなる資源を有するか?」という2つの課題に着目するものである<sup>(61)</sup>。コア・エグゼクティブ論では、複合網の中のそれぞれのアクターが、それぞれに資源を有しており、相互に独立して行動し、各アクターが持つ資源の交換等を通じて、問題の解決が図られていく。ただし、交換の前提となる資源自体が、すべてのアクターの間で均等に配分されているわけではなく、特に首相とその他のアクターとの間では、利用できる資源に決定的な差がある<sup>(62)</sup>。実際、首相は、内閣委員会の設置及び改廃、委員長及び委員の選任権を有し、重要な内閣委員会については、自ら委員長

(56) 阪野智一「ブレアは大統領型首相か」梅川正美ほか編著『現代イギリス政治』成文堂、2006、pp.26-27.

(57) 同上、p.27.

(58) 同上。なお、ブレア政権下のコア・エグゼクティブについて、渡邊樹「ブレア政権における「中核的執政」(コア・エグゼクティブ)」『レファレンス』668号、2006.9、pp.5-30.を参照。

(59) Rhodes, *op.cit.*(55), p.12.

(60) Martin J. Smith, *The Core Executive in Britain*, Basingstoke: Macmillan Press, 1999, p.5.

(61) Mark Bevir and R. A. W. Rhodes, *Interpreting British Governance*, London: Routledge, 2003, p.57.

となることも少なくない。この首相の権力は、閣議の主宰及び大臣間の職務分担の決定権に由来するとされる<sup>(63)</sup>。

## (2) コア・エグゼクティブ論の意味

英国における内閣機能の類型論に関しては、コア・エグゼクティブ論がR・A・W・ローズらの研究以降有力となってきた。しかし、コア・エグゼクティブという概念は、研究対象と分析の方向性を明らかにしただけであって、アクター間にどのような政治的資源の交換がいかなる依存関係を生むのか、コア・エグゼクティブ内部の諸関係とそれを規定する文脈的要因についても、一般的な仮説や理論が提示されているわけではない<sup>(64)</sup>。また、コア・エグゼクティブという概念については、高安健将教授が指摘するとおり、それ自体は研究対象の設定という意味しか持たず、それゆえ、これに接近する別の理論的視座を必要とするものである<sup>(65)</sup>。

特に、内閣の権力行使に当たるキーパーソンである大臣は、他のアクターとの関係で様々な束縛を受けていることには注意を要する。各省大臣の場合には、國務大臣としての役割と行政大臣の二つの役割を同時に兼ねることによって、上部組織である内閣と下部組織である各省

を結び付ける連結環としての役割をも担う。このような大臣の権力関係や役割を整理するための理論的視座として、①プリンシパル＝エージェント・モデル (Principal-agent model)<sup>(66)</sup>…一方の当事者であるプリンシパル (本人) ともう一方の当事者であるエージェント (代理人) との委任関係で分析するモデル、②パワー＝ディペンデンシー・モデル (Power-dependency model)<sup>(67)</sup>…いかなる組織も資源を他の組織に依存し、組織の目的を達成するために組織は資源を交換しなければならないこと等を前提として分析するモデル、③バロニアル・モデル (Baronial model)<sup>(68)</sup>…個々の上級大臣の上級大臣としての役割に着目し、広範な政策領域を統轄する大臣を中世のバロン (封建領主) のごとき存在であると仮定して分析するモデルなどの諸理論によるアプローチがある<sup>(69)</sup>。キャメロン連立政権の登場は、単一政党による政権に比べて、連立パートナーというアクターの参入による権力関係、相関関係の多様化を内在していることからすると、コア・エグゼクティブ論によって分析対象を措定しつつ、各理論に相互の排他性がない限りにおいては、これらを援用し、各アクターの権力関係、相関関係を検討することが有用となると思われる<sup>(70)</sup>。

(62) 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』早稲田大学出版部, 2008, p.37.

(63) James, *op.cit.*(28), p.621.

(64) 阪野 前掲注(62), p.37.

(65) 高安健将「イギリス政治学における首相研究の展開—首相の地位をめぐる最近の議論を中心に—」『早稲田政治学法研究』55号, 1997.8, p.26.

(66) Terry M. Moe, "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, Vol.28, No.4, November 1984, p.756; 高安健将「首相・大臣・政権党—プリンシパル＝エージェント理論から見た石油危機下の田中内閣—」『北大法学論集』56巻1号, 2005, p.4.

(67) R. A. W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, 2nd ed., Aldershot: Ashgate, 1999, pp.78-79; R. A. W. Rhodes, "Introduction: The ESRC Whitehall Programme: a Guide to Institutional Change," R. A. W. Rhodes, ed., *Transforming British Government*, Vol.2, Basingstoke: Macmillan, 2000, p.10.

(68) Philip Norton, "Ministers, departments, and civil servants," Bill Jones and Philip Norton, *Politics UK*, 7th ed., Harlow: Longman, 2010, pp.422-423.

(69) *ibid.*, pp.418-425.

(70) プリンシパル＝エージェント理論を用いた英国の首相ないし議院内閣制の研究として、高安健将『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム—』創文社, 2009; 同「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—」『レファレンス』731号, 2011.12.を参照。

### 3 前労働党内閣と新連立内閣の機能類型

他方、英国の執政府に係る議論においては、首相と内閣の権力関係が、繰り返し焦点となっている<sup>(71)</sup>。これは、執政府の最高機関たる合議制の内閣が厳然として存在する一方で、首相が政権党に確固たる基盤を有する場合には首相の大統領化という議院内閣制の一つの在り方<sup>(72)</sup>が生ずる場合があることに起因すると言えるだろう。また、国家元首であり同時に行政首長である大統領にせよ、国家元首が別に存在する議院内閣制における首相にせよ、国家レベルの統治機構における行政首長は、常に衆人環視の的になっていること<sup>(73)</sup>を想起するならば、行政首長たる首相の権力が注目されるのは当然でもある。

#### (1) 前労働党内閣の機能類型

1997年の政権交代により首相となったトニー・ブレアは、多くの特別顧問を政治任用し、首相官邸主導の政治手法を採った。このように特別顧問を多数任用したブレア首相の手法は「大統領型」と形容されるとともに、「側近政治」との批判も受けた。この首相の大統領化(presidentialization)ということに関しては、トーマス・ポグントケとポール・ウェブが、ヨーロッパ各国の議院内閣制に共通した現象であり、国内政治の国際政治化、国家の拡大、マス・コミュニケーションの構造変化、伝統社会の亀裂による政治の侵食等、近年の社会構造変化によ

ってもたらされた動向であると指摘している<sup>(74)</sup>。なお、英国においては、第二次世界大戦後の首相のうち大統領的と形容されているのは、ウィルソン首相、サッチャー首相、ブレア首相の3人のみである<sup>(75)</sup>。

一方、ブレア首相の辞任表明を受け、2007年6月27日に首相に任命されたブラウンは、ブレア政権時代にイラク戦争を契機として失われた政治への信頼を回復するため、ブレア時代の首相官邸主導型の政治手法を大幅に見直す意向を示し、議会権限を強化するための憲法改革構想を提案した。

#### (2) 新連立内閣の機能類型

さらに、2010年5月6日の総選挙による政権交代で保守党と自由民主党の連立政権が成立し、統治スタイルは新たな局面を迎え、英国の内閣・首相の機能は更なる変容を見るに至った。ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン憲法ユニットのロバート・ヘーゼルらの研究では、キャメロン連立政権の統治体制は、公式の統治機構については、「内閣統治」の復活と位置付けられるという見解が提示されている<sup>(76)</sup>。内閣及び内閣委員会は、この新政権の下で、復活を遂げており、閣議と内閣委員会は、定期的に会合がなされるようになっている。もっとも、内閣委員会において調整がなされる事項の大半は、連立政党間の相違ではなく、省庁間の相違であるという<sup>(77)</sup>。元々、連立政権の下では、内閣

(71) Bevir and Rhodes, *op.cit.*(61), p.56.

(72) 高安健将「政府内政策決定における英国の首相の権力—石油危機に対する E. ヒースの対応を事例に—」『早稲田政治経済学雑誌』357号, 2004.11, p.100.

(73) 片岡 前掲注(1), p.21.

(74) 建林正彦ほか『比較政治制度論』有斐閣, 2008, p.127; Thomas Poguntke and Paul Webb, "The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis," Thomas Poguntke and Paul Webb, eds., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp.13-17.

(75) Rhodes, *op.cit.*(52), p.328.

(76) Prof Robert Hazell and Dr Ben Yong, *Inside Story How Coalition Government Works*, Constitution Unit, 3 June 2011, p.3.

(77) *ibid.*, pp.3-4.

自体が連立政権の運営の中心となることが想定され、特に連立関係の事項を取り扱うために、内閣委員会の一つである連立委員会、さらに、連立運営・戦略計画グループが設置された。連立委員会は、最終的な調整機関として、キャメロン首相とクレグ副首相が共同委員長となるほか、保守党の大臣5名、自由民主党の大臣5名から構成されるものとされた。しかし、連立委員会は、新政権発足当初に連立運営の大枠のルールを決定する際に開かれたほかは、保健サービス改革が大きな国政課題となって政権発足2か月後に開催されたのみであった。連立関係の事項は、内閣ないし内閣委員会を用いるのではなく、敵対的ではない調整方法として、非公式会合で効率的に調整されるようになっていった。連立委員会と連立運営・戦略計画グループについては、ほとんど会合が持たれることがなくなり、これに代わって、該当する構成員のうち二者間の非公式会合が行われるようになっていく。

### Ⅲ 内閣制度と公務員制度に関する新動向

これまで述べてきた英国内閣とその補佐機構は、従来、国王大権に基づき、枢密院令、大臣規範、公務員規範、特別顧問行為規範などのほか、主として慣行によって運営されてきた。しかし、近年、内閣制度と公務員制度に関し、首相の解散権を制約する法律の制定、内閣執務提要の策定、公務員制度の法制化といった「成文化」という新たな動向が出現している。

## 1 議会期の固定と解散権の制約

### (1) 2011年議会期固定法の制定経緯

これまで英国では、議会期<sup>(78)</sup>は1911年議会議法第7条による1715年七年会期法の改正で5年とされていたが、それ以前に首相の助言により行使される国王大権で解散がなされる例であった。新たな議会は、枢密院の助言により女王が発する布告によって召集され、この布告は、議会選挙のための勅許状を発することを命じ、新議会の召集日及び場所を指定するものであった。実際には、前の議会の解散の布告によって、総選挙を公示するとともに、新たな議会を召集するというものであった<sup>(79)</sup>。

しかし、議会期の固定に関し、2007年のブラウン前首相による緑書『英国の統治』に、議会の解散について庶民院の同意を得る憲法慣習の確立ということが提案され、2010年の労働党と自由民主党のマニフェストにも議会期固定法案の提出について掲げられた<sup>(80)</sup>。2010年5月の連立合意文書には、議会期固定法案についても収載され、同年7月22日に同法案が庶民院に提出された。法案は、2011年1月18日に庶民院を通過し、貴族院審議の段階で、庶民院の次期総選挙の期日の固定は認めたものの、それ以降の総選挙を5年ごとの5月に行うことについては、各院での承認を要すること等の修正が行われ<sup>(81)</sup>、2011年5月24日に第三読会を通過した。法案は両院間の往復による調整に入ったが、審議は夏期休会後に持ち越された。夏期休会明けの庶民院では、次々回以降の議会期固定を各院の承認を必要とする貴族院修正が削られる代

(78) 議会期 (a parliament) とは、総選挙から次期総選挙までの期間をいう。(Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament Works*, 6th ed., Harlow: Pearson/Longman, 2006, p.458.)

(79) Fixed-term Parliaments Act 2011 Explanatory Notes, p.3.

(80) Labour Party, *The Labour Party Manifesto 2010: A Future Fair for All*, 2010, pp.9:2-9:3; Liberal Democrats, *Liberal Democrat Manifesto 2010*, 2010, p.88.

(81) 貴族院の審議段階の2011年2月17日、政府はスコットランド議会とウェールズ国民議会に、英国議会総選挙との同日選を避けるため、2015年5月7日に予定されていた両議会の総選挙の期日を変更するよう要請し、スコットランド議会とウェールズ国民議会で総議員の3分の2以上という特別多数による同意の議決がなされたことを受け、法案修正が行われた。2011年議会期固定法第4条及び第5条により、スコットランド議会及びウェールズ国民議会の当該総選挙期日は、2016年5月5日に変更されている。

わりに、制定後の法律の運用について審査を行う委員会を首相が設置し、2020年に必要に応じてこの法律の改廃について勧告することを法案に盛り込む修正が行われた。このような経過により、2011年9月15日、2011年議会期固定法<sup>(82)</sup>が制定された。

## (2) 法律の内容

この法律は、本則7か条と附則から構成され、議会期を5年に固定し、次回総選挙を2015年5月7日とするものである。次々回以降の総選挙については、5年ごとに5月の第一木曜日に実施される。早期解散があった場合には、その5年後の5月の第一木曜日に実施される。ただし、選挙がある年の5月の第一木曜日より前に早期選挙が行われた場合には、次の選挙は4年後の5月の第一木曜日に実施される。首相は、議会期満了後2か月以内の範囲で、命令により選挙期日を延期することができる。ただし、この命令は、議会の両院の承認決議に服するものとされ、首相が理由を付して提案した期日を両院が承認することで制定することができる。

早期解散は、内閣不信任案が可決された後、次の内閣の信任決議案が可決されることなく14日が経過した場合又は庶民院の議員定数の3分の2以上の賛成で早期総選挙の動議が可決された場合のいずれかで行われる<sup>(83)</sup>。

議会の解散は、この法律が規定する選挙期日から17開庁日に自動的に行われる。議会は、これ以外に解散されることはなく、女王は、国王大権を行使して議会解散を行うことはできない。大法官と北アイルランド大臣に、解散後の選挙の勅許状の発出権を付与するが、女王が議会を閉会する権限は、維持されるほか、国璽に基づき新たな議会を召集する布告の伝統的方式

も維持される。

## (3) 首相の解散権の制約

議会解散権は、これまで首相の助言により行使される国王大権であった。2011年議会期固定法別表の規定により、1715年七年会期法は廃止、1911年議会法第7条は削除されたほか、国王の解散に係る法律上の諸規定も削除され、議会解散に係る国王大権は喪失した。

議院内閣制の本質的要素は、議会と政府が一応分立していること、政府が議会（二院制の場合は主として下院）に対して連帯責任を負うことの2点であると考えられ、古典的な英国型の権力の均衡の要素を重視して、内閣が議会の解散権を有することという要件を加える説もなお有力である<sup>(84)</sup>。この議院内閣制の本質的要素の一つにも挙げられる内閣（首相）の議会解散権を制限するという改革が、国王大権の喪失とともに、議会制定法によって実現されたのである。

## 2 内閣執務提要の策定

### (1) 内閣執務提要の整備の経緯

英国の内閣制度は、議会制定法、枢密院令により規律される部分もあるが、おおむね慣行によって形成され、国王大権に基づき運営されてきており、政府の運営や他の統治機関との相互作用について、単一の統合的な情報源となる文書は存在していなかった。もっとも、1992年に『大臣のための手続に係る諸問題』が公表され、1997年にはこれを承継するものとして『大臣規範』（最新版は2010年総選挙後のもの）が公表されるなど、政府の運営についての情報が次第に明らかになってきているほか、閣議及び内閣委員会の運営については、『閣議及び内閣委員会の手引き』（Guide to Cabinet and Cabinet

(82) *op.cit.*(7)

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

(84) 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法 第五版』岩波書店、2011、p.321。

Committee) が、内閣府のウェブサイトでも入手可能となっている。

内閣執務提要（キャビネット・マニュアル）は、英連邦の主要国であるニュージーランドにおいて、1948年1月29日に内閣官房長が内閣の手続を記録することを認められて以降、内閣の規則、先例及び手続を統合して発展されてきたものである<sup>(85)</sup>。ニュージーランドの内閣執務提要は、当初、内閣府執務提要（Cabinet Office Manual）の名称で1979年に導入され、歴代内閣の下で改定されてきている。最新の内閣執務提要2008年版に掲載されている首相による緒言では、「大臣、各省職員及び政府部内職員を対象とする中央政府の意思決定のための権威ある手引き」<sup>(86)</sup>であるとされている。

2010年2月2日、公共政策調査研究所（Institute of Public Policy Research）における講演の中で、ブラウン前首相は、中央政府を統治する不文かつ断片的慣行を単一の成文の文書に統合するよう内閣官房長のガス・オドネルに委嘱したことを明らかにした<sup>(87)</sup>。

その2週間後の2010年2月23日、ブラウン前首相との合意の下、オドネルは、庶民院司法特別委員会に、内閣執務提要草案のうち、選挙及び政府の形成に関する章を提出した。これは、2010年の庶民院総選挙を前に、単一政党が過半数を占めることのないハング・パーラメントの出現が予想されていたことから行われたものである。これに対して、委員会は、当該章の草案公表を歓迎し、改善のための勧告を多数行った<sup>(88)</sup>。

2010年5月の総選挙後、キャメロン首相とク

レグ副首相は、内閣執務提要の原則を承認した。また、ハング・パーラメントが出現したことを受け、内閣府は、各省と協働して選挙及び政府の形成に関する章の修正を行った。また、オドネルは、2010年11月4日、選挙及び政府の形成に関する章の草案を、庶民院政治改革及び憲法改革委員会に提出した。

2010年12月14日、内閣府は、『内閣執務提要草案—政府の運営に関する法、慣習及び規則—』<sup>(89)</sup>を公表し、2011年3月8日までに意見聴取を行うこととした。また、2011年2月24日には、内閣官房長のオドネルがユニバーシティ・カレッジ・ロンドン憲法ユニットで、内閣執務提要草案について講演を行った<sup>(90)</sup>。講演の中で、草案の位置付けについて、中央政府の運営についてのものであり、英国憲法全体ではないこと、現在の慣行を集積して記述したものであり、その廃止や変更をもたらすものではないことが示されている。講演では、ニュージーランドの内閣執務提要が、同国の政府運営の重要な要素となっていることについても触れられ、草案の目的は、2008年版のニュージーランドの内閣執務提要と同様に、公務遂行上の基本となる手引きであるとしている。

## (2) 内閣執務提要草案の検討

内閣執務提要草案については、議会の特別委員会でも調査が行われた。庶民院行政特別委員会では、オドネルを招致したほか、歴代内閣官房長であるアームストロング卿、ウィルソン卿及びターンプル卿から証言を得るとともに、2011年3月1日には代表的な学者や公務員経験

<sup>(85)</sup> Philip A. Joseph, *Constitutional & Administrative Law in New Zealand*, 3rd ed., Wellington: Thomson/Brookers, 2007, pp.747-748.

<sup>(86)</sup> New Zealand Government, *Cabinet Manual 2008*, 2008, p.xv.

<sup>(87)</sup> House of Commons Public Administration Select Committee, *Cabinet Manual, Eighth Report of Session 2010-11*, 1 April 2011(HC 900), p.3.

<sup>(88)</sup> House of Commons Justice Committee, *Constitutional processes following a general election, Fifth Report of Session 2009-10*, 29 March 2010 (HC 396).

<sup>(89)</sup> *The Cabinet Manual - Draft: A guide to laws, conventions, and rules on the operation of government*.

<sup>(90)</sup> Cabinet Secretary Speech on the Cabinet Manual: Constitution Unit Event, 24 February 2011.

者とのセミナーを開催した。同委員会は、4月1日に内閣執務提要に関する報告書<sup>(91)</sup>をとりまとめている。貴族院憲法特別委員会では、2011年1月26日にアドニス卿及びウェイカム卿という閣僚経験者から、2月2日にアームストロング卿、バトラー卿、ウィルソン卿及びターンブル卿という内閣官房長経験者からそれぞれ証言を得たほか、クイーン・メリー大学のヘネシー卿からも証言を得た。なお、独立系シンクタンク・政府研究所 (Institute for Government) のピーター・リドルから草案に関する意見書が提出され、英国における意義としては、成文憲法への道筋というよりは、政府運営の説明のための重要な進展であるとの評価がなされている<sup>(92)</sup>。同委員会は、3月7日に内閣執務提要に関する報告書<sup>(93)</sup>を提出している。また、2011年3月29日には、庶民院政治・憲法改革特別委員会が第六次報告書<sup>(94)</sup>を提出し、併せて、ロドニー・ブレイジャーやヴァーノン・ボグダナーといった著名な憲法学者による証言書<sup>(95)</sup>も公表されている<sup>(96)</sup>。

草案の改善に際しては、憲法の専門家等によるコメントが反映され、議会内政党、議会関係委員会、学界その他から更なる意見聴取が行われた。これらに対する政府の回答文書<sup>(97)</sup>によれば、合計52の意見が文書で寄せられ、38%

が一般国民、20%が学界、13%が地域政府又は地方政府からであり、草案の原則よりも細部に関するコメントが大多数であった。原則に関するコメントは、全体的に草案の公表を支持するものとなっているが、詳しすぎ単調であるという意見もあった<sup>(98)</sup>。

コメントは、原則及び手続、政策及び内容のおおむね2種類に分類される<sup>(99)</sup>。前者は、内閣執務提要の目的及び刊行主体、読みやすさと分かりやすさ、内閣執務提要の公表プロセスの将来的見直しに関するコメントなど、この文書全体に関わる事項である。後者は、総選挙後の首相の辞職、軍事行動の決定に関する議会関与の記述、その他文章の明確性など、記述された各事項に関するものである。各意見に対して、政府は、次のような見解と対応を示している<sup>(100)</sup>。

内閣執務提要の規範性に関して、規範的ではなく、記述的な言葉を用いるよう見直しを行ったが、既に『大臣規範』、『閣議及び内閣委員会の手引き』又は法令に言及している部分においては、大臣又は公務員が「すべき」(should)ないし「しなければならない」(must)という記述を踏襲したとしている。

内閣執務提要の刊行主体に関しては、草案の序文で最終版公表前に内閣の承認を得ることを示していたが、貴族院憲法特別委員会は内閣が

(91) House of Commons Public Administration Select Committee, *op.cit.*<sup>(87)</sup>

(92) Peter Riddell, "Why fears the Cabinet Manual is a step towards a written constitution are unfounded," p.1. <<http://www.instituteforgovernment.org.uk>>

(93) House of Lords Select Committee on the Constitution, *The Cabinet Manual, 12th Report of Session 2010-11*, 7 March 2011(HL Paper 107).

(94) House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Constitutional implications of the Cabinet Manual, Sixth Report of Session 2010-11*, Volume I, 29 March 2011(HC 734).

(95) House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Political and Constitutional Reform Committee: Writer evidence*, 29 March 2011.

(96) 議会の3つの特別委員会報告書中の意見への政府の回答は、*Government Response to the House of Lords Constitution Committee, Political and Constitutional Reform Committee and Public Administration Select Committee on the Cabinet Manual Committee Reports of Session 2010-12*, October 2011 (Cm 8213).を参照。

(97) *Government response to comments received on the Draft Cabinet Manual*, October 2011.

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

(99) *ibid.*

(100) *ibid.*, pp.7-18.

承認することは適切ではないとし、庶民院行政特別委員会は公務員が刊行主体となるべきであると。これに対し、政府は、内閣が内閣執務提要を承認することは、ウェストミンスター・システムにおける内閣執務提要の成功例であるニュージーランドと一致することにもなるとした。

将来的改定については、おおむね好意的な意見が多く、政府も、法律の制定、政府の慣行の進展及び手続の変更に応じて、適宜更新をする意図を示している。

慣行、法令及び運用の記述に係る峻別については、政府は可能であれば区別すべきであるとしつつ、便宜性に鑑み、テーマ別の章立てとすることが適当であるとしている。また、索引、用語集及び略語集の記載の必要性が指摘されたことから、政府は、最終版にこれらを取載している。

法的拘束力に関し、内閣執務提要が司法審査に服することがあり得るとの意見があったが、政府は、内閣執務提要は大臣を拘束するものではなく、内閣が承認するにせよ公務員が刊行主体であるにせよ、法的リスクに大差はないとしている。なお、内閣執務提要と成文憲法との関係性については、政府も成文憲法への第一段階ではなく、情報源でありガイダンスであるとしている。

政府の形成の原則については、最終的に新たな節が挿入されている。政府は、ハング・パラメントが生じた場合に、現職首相が職に止まることが権利なのか義務なのかに関する立場は執政府固有の解釈によるとするとともに、過去の事例を記述している。

軍事行動における議会の役割について、政府は、議会手続について取載するとともに、過去

の事例を記述することとした。

議会に関する記述については、両院の手続、特に議事手続の相違をより明確化することとした。なお、草案にあった「主権者たる議会」(sovereign Parliament) という文言については、欧州連合等との関係で異論が出されたが、あくまで政府固有の解釈を述べたものとして、維持している。また、内閣府が政府法案の立法過程を記した『立法の手引き』(Guide to Making Legislation)<sup>(101)</sup>への言及も、内閣執務提要に挿入している。

中央地方関係の記述については、欧州地方自治憲章に関する言及を挿入している。

政府の回答文書の結論としては、政府は、選挙及び政府の形成に関する第2章、執政府と議会に関する第5章、欧州連合その他国際機関に関する第9章に大幅な変更を加えたとしている<sup>(102)</sup>。

### (3) 内閣執務提要の概要

このような経緯により、2011年10月、『内閣執務提要—政府の運営に関する法、慣習及び規則に関する手引き—』(第1版)<sup>(103)</sup>が公表された。

内閣執務提要は、キャメロン首相による緒言、オドネル内閣官房長による序文、全11章の本論、付表(選挙期間の日程表)、略語集、用語解説、参考文献から構成されている。

キャメロン首相の緒言が明確に示すように、この内閣執務提要は、大臣と公務員のための手引きとして、内閣が承認して公表されたものである。そして、透明性と説明責任の確保を意図していることが示されている。

内閣執務提要の役割については、オドネルによる序文の中で次のような性格付けがなされている<sup>(104)</sup>。内閣執務提要は、政府の運営及び手

(101) 古賀豪「英国の政府提出法案の立案過程—英国内閣府の『立法の手引き』—(資料)」『レファレンス』731号、2011.12.を参照。

(102) *op.cit.*(97), p.19.

(103) *op.cit.*(3)

(104) *ibid.*, p. iv.

続に係る憲法的性質を含む、英国の法、慣習及び規則に関する情報源と位置付けられる。内閣執務提要は、執政府の観点から記述され法的効果をもたらすものではなく、執政府の運営を固定化するものでもない。すなわち、あくまで手引きとして、現行の運用実態を記述するものである。

草案から大きく変更が加えられたのは、第2章である。これには、草案公表から成案公表までの間の2011年9月15日に制定された2011年議会期固定法の内容の反映も含む。

「第1章 君主」は、君主の儀典上及び憲法上の責務、国王大権、王位継承及び戴冠式、国王の不在及び不適格、枢密院、国教会について記述する。英国は、立憲君主制を採用し、国王は、国家元首、軍隊の長、英国教会の長であり、栄典の源泉とされていることを示す。また、国王は首相その他の大臣を任命し、政府の権限は国王の権限に由来するため、政府は、庶民院の信任を要するとともに、国王の政府であることを示す。

「第2章 選挙及び政府の形成」は、総選挙、新たな議会の集会、政府の形成の原則、庶民院で絶対多数政党がある議会、庶民院で絶対多数政党のない議会、議会期中の首相又は大臣の交代、野党と公務員との総選挙前の接触、議会の解散、議事の終結、政府活動に関する制限について記述する。政府は、総選挙で有権者によって選出され、庶民院の信任を得られるがゆえ職に就くことを示す。

「第3章 執政府―首相、大臣及び政府の機構―」は、首相、大臣、大臣の権限、閣僚の行為、政府の機構について記述する。首相は庶民院の信任を得ることから政府の長たること、首相は国王によって任命され国王に政府の大臣の任命を助言することを示す。

「第4章 内閣の合議的意思決定」は、合議制

の内閣統治の原則、閣議、政務閣議、内閣委員会、閣議及び内閣委員会の業務、閣議及び内閣委員会の手続、内閣官房、内閣官房長について記述する。政府は、膨大かつ複雑な組織であり、課題討議、合意形成、論争解決、意思決定及び進行管理のために公式ないし非公式の機構を必要とすることを示す。また、慣行により内閣及び内閣委員会は政府構成員を拘束する意思決定を行うこと、内閣及び内閣委員会は政府の大臣から構成され、大臣は合議的意思決定について議会に説明責任を負うこと、大臣は議論の際に率直に見解を表明することができるが、連帯責任によりひとたび決定がなされると閣内一致を求められることを示す。

「第5章 執政府と議会」は、庶民院及び貴族院、大臣の中核的原則（大臣規範）、政府議事、政府活動の審査、立法活動、公職任命、議会行政コミッショナー及び会計検査院長について記述する。議会は英国のデモクラシーの中心であること、議会を通じて大臣は国民に説明責任を果たすこと、大臣規範により大臣は議会に説明責任を負うとともに所管の省とエージェンシーの政策・決定及び行動にも説明責任を負うこと、大臣が正確で真正な情報を議会に提供することが最重要であることを示す。

「第6章 執政府と法」は、法務官、大臣が関係する訴訟、法律に関する助言と法曹の特権、訴訟費用の補償、欧州人権条約及び1998年人権法、大蔵省法律顧問（Treasury Solicitor）<sup>(105)</sup>と政府の法務、公開審問、司法部との関係について記述する。大臣は法を遵守する包括的責務を有すること、大臣の決定及び権限行使又は不行使の過程は高等法院による審査に服すること、法務官は政府の首席法律顧問であること、大法官は上級裁判官が統括する司法部の司法行政のための効率的かつ効果的制度に責任を有することを示す。

(105) 大蔵省法律顧問は、政府部内の法務サービスを行う最大の組織である大蔵省法律顧問局（Treasury Solicitor's Department）の長である。

「第7章 大臣と公務員」は、公務員、大臣と官僚の役割、公務員規範、事務次官の役割、特別顧問の役割、議会の特別委員会への公務員の証拠提出、公職任命について記述する。公務員は時の政府を補佐してその政策を遂行し国民に奉仕すること、公務員は公務員規範及び2010年憲法改革及び統治法に規定された価値に従って役割を果たすこと、その中心が政治的中立性の要請であること、公務員は事案の価値にのみ従って行動しなければならない、異なる政党の政府にも平等に奉仕しなければならないことを示す。

「第8章 地域政府及び地方政府との関係」は、権限委譲、議会及び立法、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド、これらの地域政府との関係、権限委譲に係る財政的支援、イングランド内の地方政府について記述する。直接公選のスコットランド議会・ウェールズ国民議会及び北アイルランド議会の設置が英国の統治に重要な影響を与えたこと、さらに中央政府は直接公選され限定的な課税権を有する地方機関に対して委譲に係る権限と責任を有することを示す。

「第9章 欧州連合その他国際機関との関係」は、欧州連合その他国際機関、大臣の役割、国際政策に係る共同協定、国際会議、国際的決定及び国際法の履行、議会審査について記述する。欧州連合その他北大西洋条約機構、国際連合及び国際経済組織のような国際機関に関する政府の役割を示す。

「第10章 政府の財政及び支出」は、財政に関する議会の役割、予算及び支出レビュー、議定費に係る手続、支出の大蔵省による承認、省における管理体制、支出官の役割、政府会計について記述する。政府は大蔵省の大臣によって主として実施される政府支出について管理責任と説明責任を有すること、大蔵省は他の政府の

省による財政及び公共支出を承認することが求められること、政府は効率的で透明な省のガバナンスと政府支出の会計方法を確保するための手続を設けていることを示す。

「第11章 公的情報」は、閣僚の記録、公務記録の保持、データの公表、情報へのアクセス、前政権の文書へのアクセス、首相及び大臣による公務情報の開示及び利用、引退後の首相の記録、回顧録の公表手続及びラドクリフ規則(Radcliffe Rules)<sup>(106)</sup>について記述する。情報が政府の効果的な職務遂行の中心にあるという認識の下、適切な記録が明瞭性と説明責任を確保し、歴史的記録として提供されなければならないことを示す。また、多くの政府情報は公衆に利用可能とされるが、国家安全保障や内閣の連帯責任のために秘密保持を要する情報もあること、前大臣と後継大臣による情報へのアクセスの方法について示す。

### 3 公務員制度の法制化

#### (1) 法制化に至る経緯

前述のように、1854年のノースコート＝トレヴェリアン報告書を契機として、資格任用制と政治的中立性を根幹とする現代的な公務員制度が成立した。同報告書によって、英国の公務員制度においては、清廉性、誠実性、客観性及び公正性が重要な原則であるとされるとともに、これらの重要な価値と原則は、法制化されるべきであると勧告された。

その後、1968年に、サセックス大学副学長であったフルトン卿を長とする調査委員会がフルトン報告書を公表し、公務員省(Civil Service Department)と、フランスの国立行政学院(ENA)を模した公務員大学校(Civil Service College)が設置されるなどの経緯があった。しかし、ノースコート＝トレヴェリアン報告書の提出から約150年にわたり、いずれの政府も、法制化を

(106) ラドクリフ規則とは、大臣の回顧録の出版を管理する習律をいう。1970年代にリチャード・クロスマンの日記を公開する際、枢密院の委員会で検討を行った時に委員長を務めたラドクリフ卿の名前に因む。

推進することはなく、大臣は、国王大権に基づき公務員に関する権限を行使してきた<sup>(107)</sup>。

しかし、公務員制度の法制化の必要性が議論となり、2003-04 年会期には、通常は政府提出法案の立法前審査を行う立場である庶民院行政特別委員会が、公務員法案草案<sup>(108)</sup>を公表するという異例の提案があった<sup>(109)</sup>。これを受けて政府は、2004 年 11 月に「公務員法案草案—協議文書—」<sup>(110)</sup>

を提示した。2005 年 2 月 28 日までに公開協議が行われ、政府草案は、公務員規範及び特別顧問行為規範の運用状況の調査権限を公務員委員会ではなく内閣官房に置くこと、特別顧問の人数を制定法的文書で規定するのではなく議会への年次報告とすること、公務員管理権限を制定法的文書で規定するのではなく公務員担当大臣に付与すること、国籍に関する要件の維持などの諸点で特別委員会草案とは異なる点があったものの、庶民院行政特別委員長のトニー・ライトは政府の提案に歓迎の意を示した<sup>(111)</sup>。

## (2) 2010 年憲法改革及び統治法の制定過程

ブラウン政権発足以降、公務員制度の法制化が逐次進展していく。ブラウン首相は、2007 年 7 月 3 日、庶民院において、議会の権限を強化し、国民の信頼を高めるための憲法改革構想を提案した。また、同日、政府の緑書『英国の統治』<sup>(112)</sup>がジャック・ストロー司法相兼大法官によって公表された。緑書中「行政部の権限の限定」では、行政権は議会を通じて国民に由来する権限であ

り、現代民主制の下では、議会の審査に服することを提案した。

ブラウン首相は、伝統的な議会優位の制度に復することを目指し、公務員担当大臣である首相が国王大権に基づき権限を行使している公務員制度について、緑書において、次会期に公務員法の制定を推進するとした。なお、ブラウン首相は、首相就任後、首相官邸の特別顧問 3 名を上限に付与されている特別顧問による公務員の指揮監督権を廃止している。

2008 年 3 月、政府は、白書『英国の統治—憲法の再生—』<sup>(113)</sup>とともに憲法再生法案草案<sup>(114)</sup>を公表した。草案は、議会周辺でのデモ、法務総裁及び訴追機関、裁判所及び審判所、条約の批准等について規定するもので、公務員制度は、草案の第 5 章に規定された。もっとも、この草案には、憲法改革の雑則法との評価があり、憲法再生法案草案に関する上下両院合同委員会の立法前審査では、草案の題名に疑義が呈されたほか、2005 年憲法改革法の改正は時期尚早であり、公務員法制は独立させることが望ましいといった指摘がなされた。なお、庶民院では、行政特別委員会が公務員及び条約の批准の規定について、司法特別委員会が法務総裁の規定について調査を行った。

その後 2008-09 年会期中に、議員経費問題が浮上し、庶民院議員を対象とする 2009 年議会倫理基準法<sup>(115)</sup>が制定された。さらに、2009 年 7 月 20 日、政府は、憲法再生法案草案に含まれていた公務員法制、条約批准の議会手続等に関

(107) Constitutional Reform and Governance Act 2010, Explanatory Notes, p.6.

(108) House of Commons Public Administration Select Committee, *A Draft Civil Service Bill: Completing the Reform*, First Report of Session 2003-04, Volume I, 5 January 2004 (HC 128-I).

(109) Lucinda Maer and Oonagh Gay, *Civil Service Legislation*, House of Commons Library Standard Note, SN/PC/02863, 23 September 2009, p.17.

(110) *A draft Civil Service: A Consultation Document*, November 2004 (Cm 6373).

(111) Maer and Gay, *op.cit.*<sup>(109)</sup>, pp.20-21.

(112) *The Governance of Britain*, July 2007 (Cm 7170).

(113) *The Governance of Britain: Constitutional Renewal*, Part 1 of 3, March 2008 (Cm 7342-I).

(114) *The Governance of Britain: Draft Constitutional Renewal Bill*, Part 2 of 3, March 2008 (Cm 7342-II).

(115) Parliamentary Standards Act 2009 (c. 13).

する規定を盛り込んだ憲法改革及び統治法案を提出した<sup>(116)</sup>。

法案は2009-10年会期に継続審議とされ、この間に庶民院で大規模な修正が行われた。公務員の国籍要件の緩和、庶民院の選挙制度を単純小選挙区制から選択投票制（Alternative Vote (AV)）<sup>(117)</sup>に変更するためのレファレンダム、2009年議会倫理基準法の改正、両院議員の課税、被選挙権の明確化、選挙の開票時間等に関する規定が加えられた後、2010年3月3日、貴族院で審議が開始された。

2009-10年会期は総選挙が予定されていたため短期の会期となったが、2010年4月6日にブラウン首相が総選挙の実施を公表してから4月8日の閉会までの議事一掃期間（wash-up period）<sup>(118)</sup>に、2010年憲法改革及び統治法を始めとする諸法律が成立した。

### (3) 2010年憲法改革及び統治法の公務員関係規定の概要

2010年憲法改革及び統治法<sup>(119)</sup>は、その第1章において、国王大権に基づくものとされてきた公務員制度を法制化する<sup>(120)</sup>。公務員法制は、「第1章 公務員（Civil Service）」（本則第1条から第18条まで）、「別表第1 公務員委員会」及び「別表第2 第1章の規定に伴う関係法令の整理及び経過措置」において規定される<sup>(121)</sup>。第1章の概要は、次のとおりである。

#### (i) 適用範囲

本章は、国家公務員に適用されるが、機密情報部、国家安全局、政府通信本部等には適用されない。

#### (ii) 公務員委員会

国王大権に基づく従前の公務員コミッショナー（Civil Service Commissioners）制度の後継機関として、法定の公務員委員会（Civil Service Commission）を設置する。委員会は少なくとも7名の公務員コミッショナー（Civil Service Commissioner）から構成され、うち1名が首席公務員コミッショナー（First Civil Service Commissioner）となる。

#### (iii) 公務員の管理権限

公務員担当大臣（首相）が公務員管理権限を、国務大臣（外務・英連邦相）が外交官管理権限を有することを規定する。

#### (iv) 行為規範

この法律に基づき、公務員担当大臣は公務員規範及び特別顧問行為規範を、国務大臣は外交官規範（Diplomatic Service Code）を定める<sup>(122)</sup>。公務員担当大臣は、公務員規範を、国務大臣は、外交官規範を議会に提出しなければならない。公務員規範及び外交官規範には、清廉性、誠実性、客観性及び公平性が公務員に求められることが規定される。なお、特別顧問については、

(116) 拙稿「海外法律情報 英国—2010年憲法改革及び統治法—ブラウン政権下の未完の憲法改革」『ジュリスト』1410号、2010.11.1, p.104. を参照。

(117) 選択投票制とは、投票用紙に選好順位を付して投票し、過半数を得票する候補者が現れるまで、最少得票候補者の票を次順位に移譲する手続を繰り返す定数1の多数代表制である。

(118) “wash-up”というのは、議会解散前に法案成立を確保するための方法で、政府が野党に協力を求め、法案は、しばしば議論となる条項が削られた形で成立する。

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

(120) 河島太郎「イギリスの2010年憲法改革及び統治法(1)—公務員—」『外国の立法』No.250, 2011.12. を参照

(121) 2010年憲法改革及び統治法の第2章はポンソンビー・ルールと称する慣行によって行われてきた条約の批准手続の法制化、第3章は2009年議会倫理基準法の改正、第4章は庶民院及び貴族院の議員の国外収益及び外国資産に係る内国課税、第5章は政府の議会に対する財政報告の透明性を高めるための2000年政府資源及び会計法の改正、第6章は1958年公記録法及び2000年情報自由法の改正、第7章は2006年選挙管理法の改正等を規定する。

客観性及び公平性に係る義務は及ばない。

特別顧問行為規範においては、特別顧問が公金の支出の承認、公務員管理権限の行使その他の法的権限又は国王大権に基づく権限の行使を行うことはできないことを定める。

公務員は、公務員規範又は外交官規範に抵触する行為を求められた場合又は他の公務員が当該規範に抵触した行為をしていると思料する場合は、当該事案を公務員委員会に申し立てることができる。公務員委員会は、審査後、当該事案の解決方法について勧告を行うことができる。

#### (v) 任用

公務員の選考は、公正かつ公開の競争試験に基づく成績主義によらなければならない。ただし、使節団の長又は海外領土の総督として任命される外交官の選考、特別顧問の選考等はこの例外とする。

公務員委員会は、公務員担当大臣と協議の上、採用原則 (Recruitment principles) を公表する。採用原則においては、公務員委員会の承認を必要とする選考を定めることができ、当該選考の過程に公務員委員会は関与することができる。

採用が公正かつ公開の競争に基づく成績主義に反すると思料する者は、当該事案を公務員委員会に申し立てることができる。公務員委員会は、審査後、当該事案の解決について勧告を行うことができる。公務員委員会は、採用の方針及び実施について審査を行う。

#### (vi) 特別顧問

特別顧問の定義規定を法律上設ける。特別顧問は、国王の大臣を補佐する者として大臣が選考採用した上で首相が承認する。採用期間及び条件については公務員担当大臣の承認を受け、採用した大臣の離職又は次期総選挙の翌日までが任期とされる。公務員担当大臣は、特別顧問に係る年次報告を作成し、議会に提出しなければならない<sup>(123)</sup>。

#### (4) 公務員関係規範の整備等

公務員規範は、1996年に定められ、その後改定を受けてきたが、さらに2010年11月には、2010年憲法改革及び統治法に根拠規定が創設されたことを反映した小変更を加えた公務員規範が定められている。同様に、2010年6月には、特別顧問行為規範、特別顧問モデル契約書が、2011年6月には公務員管理規範の新版もそれぞれ定められている。また、採用原則も、公務員委員会によって、2010年11月に公表されている<sup>(124)</sup>。

なお、内閣官房長兼内国公務の長であるオドネル<sup>(125)</sup>は、2010年憲法改革及び統治法の制定前・制定後とも、公務員に求められる伝統的な価値に加えて、21世紀の公務サービスを提供するための中核的価値として、誇り (Pride)、情熱 (Passion)、速度 (Pace)、専門性 (Professionalism) の「4つのP」を示している<sup>(126)</sup>。

(122) スコットランドとウェールズについては特別規定がある。公務員担当大臣は、スコットランド首席大臣又はウェールズ首席大臣と協議した上で、スコットランド政府又はウェールズ政府の公務員規範及び特別顧問行為規範を定めることができる。また、スコットランド首席大臣はスコットランド議会に、ウェールズ首席大臣はウェールズ国民議会に、各地域における公務員規範及び特別公務員規範を提出しなければならない。

(123) スコットランド首席大臣及びウェールズ首席大臣は、それぞれの政府の特別顧問に係る年次報告の作成及び各地域議会への提出義務を負う。

(124) Civil Service Commission, *Recruitment principles*, November 2010 ed., November 2010.

(125) オドネルは、2011年10月11日、同年内をもって内閣官房長と内国公務の長を退任することを公表した。なお、次の内閣官房長と内国公務の長とは分離することとされている。

(126) 合田秀樹「公務員に求められるもの—各国の公務員綱領—」『人事院月報』694号, 2007.6, p.18; The UK Civil Service, *Values, Sir Gus' vision*. <<http://www.civilservice.gov.uk/>>

#### 4 成文化の意義

形式面に着目すれば、議会期固定による首相の解散権の制限、公務員制度の法制化は、議会制定法によって行われたものであり、内閣執務提要は非制定法文書であるという点に相違がある。このことからすると、2011年議会期固定法と2010年憲法改革及び統治法の制定は、議会のコントロールの下に、解散制度と公務員制度を置いたという効果は少なくともあると言えるだろう<sup>(127)</sup>。公務員規範、特別顧問行為規範についても、公務員担当大臣たる首相に、議会制定法の規定に基づく議会への提出義務が設けられている。内閣執務提要については、手引きとしての位置付けからして、今後の政府運営慣行の発展や変更の可能性は排除されていないが、内容そのものは憲法レベルの規範に及ぶものであり、その策定に際しては、議会の特別委員会における調査によっても検討され、最終的に内閣の承認を受けたものであり、内閣制度に関する統合的な公式資料として大きな意義を有する。

一方、内容面に着目すれば、議会期の固定はこれまでの解散権・総選挙の在り方に変更を及ぼすという意味で創設的であるが、内閣執務提要と公務員制度の法制化は、現行制度の成文化ないし法制上の根拠付けをしたものである。公務員制度の法制化にしても、公務員規範、公務員管理規範、特別顧問行為規範等の先行する非制定法的文書類の法的根拠規定を後付けしたにとどまる。かかる点には、英国の政治システムの発展過程の漸進性が一貫して底流にあることが窺える。すなわち、主として慣行と非制定法的文書に基づいて運用されてきた制度の実態はそのままに、成文化の装いを施したと言えなくもない。

とはいえ、議会解散に係る法律の制定、内閣執務提要の策定、公務員制度の法制化とい

った「成文化」は、国民にとって内閣と公務員に関する政治システムの可視化を図るものとなることは疑いないであろう。これは、今日的な民主政の文脈の中で、国民に対して透明性と説明責任を確保するということが、英国でも問われていることの証左である。

内閣執務提要について特に付言するならば、英連邦諸国から英国本国への制度の「逆輸入」であるということが指摘できる。例えば、オンブズマン制度も、英連邦諸国の中ではニュージーランドが1962年に議会コミッショナーとして導入し、英国でも1967年議会コミッショナー法として導入されたという経緯があり、内閣執務提要もニュージーランドを先行事例とする点が共通する。

#### おわりに

これまで見てきたように、英国の内閣と補佐機構は、国王大権に基づき、漸進的に発達したものである。不文の規範で規律される部分の多さもあり、その時々々の首相の運営方法によって、内閣機能や首相の権力の在り方は多様なバリエーションを示してきた。内閣制度も公務員制度も議会制定法に根源的な規定を有しなかったことから、議会の立法権に基づくコントロールが内閣や補佐機構に係る制度そのものに及ぶものではなく、執政府の強力な権限の源泉となってきた。

英国の執政システムの根本原理に立ち帰るならば、エセックス大学のアンソニー・キングが指摘するように、①合議制の原理 (The principle of collegiality)、②各省自律性の原理 (The principle of departmental autonomy)、③首相の権威に基づく原理 (The principle of prime ministerial authority) の3つの異なる原理がある<sup>(128)</sup>。そして、これらの原理は相補い合うと

(127) 2010年憲法改革及び統治法第2章による条約批准手続の法制化も、第1章による公務員制度の法制化と同様、これまで主として慣行等に依拠してきた制度の「成文化」の文脈にあるものと言えよう。

同時に互いに矛盾する可能性をはらんでいるが<sup>(129)</sup>、合議制の原理、各省自律性の原理、首相の権威に基づく原理は、外見上は並立し得るのであり、他方、英国政治の本質をこの3つの原理のうちの何と特徴付けるかは、政府内の資源配分以上に、首相がどの程度、政権党内で権力や支持の集権化を達成しているのか、あるいは、権力や支持がどの程度、他の閣僚らにも分散しているのかに依存している<sup>(130)</sup>。首相、副首相、連立パートナーというアクターを内在する2010年総選挙後の連立政権の登場は、伝統的な内閣統治への回帰可能性が指摘されているが、英国における新たな統治類型の端緒となる可能性もある。

また、議会解散権、公務員制度の法制化という動向については、制度そのものが議会によるコントロールの射程に入ることの意味する。これは、ブラウン前首相が提唱していた議会の権限強化・国民の信頼向上という憲法改革構想の流れを受けたものであり、議会による行政の民主的統制という伝統的な行政統制の在り方への

回帰の一端を見ることができよう。内閣執務提要についても、成文憲法への布石であることは否定され、規範的意義は有しない「手引き」であることが繰り返し強調されているが、首相、大臣、公務員等の執政府のアクターはこれに沿って行動すると国民が「視る」という点で大きな一石を投じるものである。これによって、透明性と説明責任の向上が図られるとすれば、英国のデモクラシーの更なる展開をもたらす橋頭堡となる可能性を秘めている。

議院内閣制の場合、執政システムの中央司令装置となるのは、行政首長たる首相とその内閣であり、内閣の補佐機構を含めたマクロシステムによって行政運営がなされる<sup>(131)</sup>。議院内閣制の母国である英国の執政システム、内閣の機能と補佐機構は、日本はもとより世界各国が参照モデルの一つとしてきたものであり、その変容が今後どのように進展していくのか、今後とも高い関心を集めるであろう。

(たなか よしひこ)

---

(128) Anthony King, "Cabinet co-ordination or prime ministerial dominance? A conflict of three principle of Cabinet government," Ian Budge and David McKay, *The Developing British Political System: The 1990s*, 3rd ed., London: Longman, 1993, pp.52-59.

(129) 高安 前掲注(72), pp.81-82.

(130) 同上, p.100.

(131) 片岡 前掲注(1), p.12.