

# 英国の 内閣執務提要

2013年3月



# 英国の内閣執務提要

政治議会調査室・課

2013年 3月

国立国会図書館

調査及び立法考査局

## はしがき

国立国会図書館調査及び立法考査局は、平成 23 年度から、外部専門家と連携して国政課題について共同研究し、その成果をとりまとめて国会議員に提供する「連携事業」を実施しています。本書は、平成 24 年度の連携事業の 1 つとして、英国政府が刊行した Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1st edition, October 2011 を翻訳した成果物です。

英国の政治と統治機構は、近代以降わが国を含め多くの国の制度にモデルを提供し、現代に至るまで影響を与え続けてきました。英国は、伝統の深さにおいて世界の議会政治の代表格とも言える存在でありながら、まとまった形での憲法典を持っていません。また、実際の政府の運営では、法律のみならず慣習・慣行の積み重ねが非常に重要な役割を果たしており、こうした伝統こそが安定性と柔軟性を両立させてきた英国政治の 1 つの特徴であると言えます。

今回訳出した *The Cabinet Manual* すなわち『内閣執務提要』は、英国の政府の運営に関する法規、慣習等が、初めて内閣自身により体系的に整理され、文章化されたものです。法令ではなく、「マニュアル」という事務文書としての位置づけではありますが、英国の政治制度を理解する上での基本的文書として、内外に大きな反響をもって迎えられています。

これを連携事業により翻訳するにあたっては、平成 23 年度の連携事業（特集「英国の政治システムとその変容」『レファレンス』731 号, 2011.12 として刊行）に引き続き、英国の政治や国家構造に造詣が深い成蹊大学法学部の高安健将教授を外部専門家としてお招きし、参加メンバーとの意見交換に加え、解説を寄稿していただきました。ここに深く謝意を表明いたします。

高安教授による解説にも示されているように、英国の政治制度は今世紀に入っても、その長い歴史の中に停滞することなく、なお激しく自己変革を遂げようとしています。わが国においても統治機構の改革が重要な国政課題となっている現在、本書が国政審議の一助となれば幸甚です。

平成 25 年 3 月

調査及び立法考査局長 山口広文

# 英国の内閣執務提要

## 目次

### 【解説】

『内閣執務提要』と英国政治 .....	高安 健将	9
---------------------	-------	---

### 【翻訳】

『内閣執務提要—政府の運営に関する法律、慣習及び規則の手引』

凡例 .....	28
----------	----

首相によるまえがき .....	29
-----------------	----

内閣官房長による序文 .....	30
------------------	----

はじめに .....	32
------------	----

議会制民主主義 .....	32
---------------	----

英国憲法 .....	32
------------	----

国王 .....	33
----------	----

議会 .....	33
----------	----

首相及び大臣 .....	34
--------------	----

司法府 .....	35
-----------	----

欧州連合法及びその他の国際法 .....	35
----------------------	----

第1章 国王 .....	36
--------------	----

典礼上及び憲法上の責務 .....	36
-------------------	----

国王大権 .....	38
------------	----

王位継承及び戴冠 .....	38
----------------	----

国王の不在及び職務遂行不能 .....	38
---------------------	----

枢密院 .....	39
-----------	----

国教会 .....	41
-----------	----

第2章 選挙及び政府の成立 .....	43
---------------------	----

総選挙 .....	43
-----------	----

新議会の集会	44
政府の成立の原則	44
庶民院において単独過半数〔を得た政党〕のある議会	46
庶民院において単独過半数〔を得た政党〕のない議会	46
議会期中の首相又は政府の交代	47
野党との選挙前の接触	47
議会の解散	48
〔解散前の〕議事の処理	49
政府の活動の制限	49
第3章 執政府	52
首相	52
大臣	53
大臣の権限	56
大臣の行為	60
政府の構成	61
第4章 合議体としての内閣の意思決定	64
合議体としての内閣政治の原則	64
内閣	65
政務閣議	66
内閣委員会	66
閣議及び内閣委員会の議事	68
閣議及び内閣委員会の手続	70
内閣官房	73
内閣官房長	74
第5章 執政府と議会	75
庶民院及び貴族院	75
基本的原則	77
政府〔提出案件の〕議事	77
政府の監視	78
立法	80
公職任命	84
議会行政コミッショナー	84
会計検査院長及び会計検査院	85

第6章 執政府と法	86
法務官	86
大臣が関係する訴訟	88
法的助言及び法律専門家秘匿特権	90
訴訟費用の補償	91
欧州人権条約及び1998年人権法	92
財務法律顧問及び政府内法務部門	93
公開審問	93
司法府との関係	94
第7章 大臣と公務員	96
公務員	96
大臣及び職員の役割	96
『公務員規範』	97
事務次官の役割	98
特別顧問の役割	98
議会の特別委員会に対する公務員の証言	99
公職任命	99
第8章 権限委譲政府及び地方政府との関係	101
権限委譲	101
議会及び立法	103
スコットランド	103
ウェールズ	103
北アイルランド	104
権限委譲政府との関係	105
権限委譲に関する財政支出	107
イングランドにおける地方政府	107
第9章 欧州連合その他の国際機構との関係	110
欧州その他の国際機構	110
大臣の役割	111
国際政策についての合議体としての承認	111
会合	112
国際的な決定及び法の実施	113
議会による審議	118

第10章 政府の財政及び支出	120
議会の役割	120
予算及び歳出見直し	121
歳出予算〔承認〕手続	121
財務省による支出の承認	123
省庁のガバナンスの仕組み	124
会計官の役割	124
政府の決算	125
第11章 公務情報	127
大臣の記録	127
公記録の維持	128
データの公表	129
情報へのアクセス	129
前政権の文書へのアクセス	132
首相及び大臣による公務情報の開示及び利用	132
退任時の首相の記録	133
回顧録及び「ラドクリフ」規則	133
付録 選挙日程	135
略語一覧	137
用語解説	138
参考文献	150

# The Cabinet Manual of the United Kingdom (Translation)

## Contents

### 【Introduction】

Kensuke Takayasu, “*The Cabinet Manual* and British Politics”

### 【Translation】

*The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*

Foreword by the Prime Minister

Preface by the Cabinet Secretary

Introduction

Chapter One The Sovereign

Chapter Two Elections and government formation

Chapter Three The Executive – the Prime Minister, ministers and the structure of government

Chapter Four Collective Cabinet decision-making

Chapter Five The Executive and Parliament

Chapter Six The Executive and the law

Chapter Seven Ministers and the Civil Service

Chapter Eight Relations with the Devolved Administrations and local government

Chapter Nine Relations with the European Union and other international institutions

Chapter Ten Government finance and expenditure

Chapter Eleven Official information

Annex Election timetable

List of abbreviations

Glossary

Reference documents

---

 解説
 

---

## 『内閣執務提要』と英国政治

高安 健将

はじめに

## I 『内閣執務提要』とは何か

- 1 政府内文書としての『内閣執務提要』
- 2 公開を前提とした『内閣執務提要』
- 3 『内閣執務提要』の多義性

## II 『内閣執務提要』編纂の背景

- 1 ブラウン前首相による憲法の法典化の提案
- 2 ハング・パーラメントへの準備
- 3 ひな形となったニュージーランド版『内閣執務提要』

## III 英国政治の明示的ルール化

- 1 1990年代以降の法典化への潮流
- 2 社会の多様化と政治不信の増大

## IV 『内閣執務提要』と『大臣規範』

- 1 首相による大臣のための規則集
- 2 『大臣の手續に係る諸問題』の公表

## V 課題を残す『内閣執務提要』

- 1 越権行為となりうる記述
- 2 曖昧な現状

おわりに

---

 はじめに
 

---

2011年10月、英国政府は、『内閣執務提要 (*The Cabinet Manual*) —政府の運営に関する法律、慣習及び規則の手引』(初版)<sup>(1)</sup>を発表した。『内閣執務提要』は、英国において政権運営がどのように予定されるのかを一冊にまとめた初めての文書である。

英国政治の中枢を長年観察してきたアンソニー・セルダン (Anthony Seldon) によれば、従来、「英国の政府がどのように組織され運営されることになっているのか、そしてどのようにどこで決定がなされることになっているのかについて、合意のある『規則集 (rule book)』は存在しなかった」<sup>(2)</sup>。それゆえ、英国の政府ないし政治運営について一冊に編纂された文書に依拠

(1) Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*, 1st ed., 2011, p.iv. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-manual.pdf>>

※ 以下、本稿の注におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2013年1月16日である。  
 なお、本稿においては、原則として訳語は翻訳本文の訳語に従った。

(2) Anthony Seldon, "The Cabinet System," Vernon Bogdanor ed., *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp.97-98.

して語ることは、当事者にとっても観察者にとってもこれまで不可能と言っても過言ではなかった。

『内閣執務提要』は、本稿及び翻訳本文のなかでも論じられるように、法典化された憲法の一部ではない。あくまで政府の手による文書である。しかし、『内閣執務提要』は、一般に公開されることで、単なる政府内文書であるにとどまらず、英国の政府と政治運営について理解しようとする者に貴重な道案内となり、場合によっては評価基準となろう。

日本でも英国の政府と政治運営は大きな関心の対象である。他方で、英国政治は急速に変化しており、アクセスできる情報量も膨大になっている。結果的に英国政治の全体像を捉えることは一層容易でなくなっている。このような観点からも、『内閣執務提要』が注目され日本語に翻訳される意義は大きい。

『内閣執務提要』の意義と概要については、すでに国立国会図書館の田中嘉彦によって早々に紹介されている<sup>(3)</sup>。そこで本稿では、翻訳本文に先立ち、『内閣執務提要』の性格、編纂の経緯と背景、同文書に残る問題や曖昧な点について概観することにしたい。

## I 『内閣執務提要』とは何か

### 1 政府内文書としての『内閣執務提要』

『内閣執務提要』の性格を最もよく表現しているのは、この文書の副題であろう。同文書はまさに「政府の運営に関する法律、慣習及び規則の手引」である。編纂責任者は、内国公務員の長（Head of the Home Civil Service）であるガス・オドンネル（Sir Gus O'Donnell）内閣官房長（Cabinet Secretary）であった。オドンネル内閣官房長は、序文のなかで次のように述べている。

内閣執務提要は、主として政府において勤務する者のための手引であり、現在の状態を変更しようとするのではなく、記録するものである。この執務提要は、法的に拘束力を有したり、問題に決着をつけたりすることを意図したものではない。また、内閣執務提要は、規則と慣行を記録しているが、何らかの規則の根拠となることを意図したものではない。<sup>(4)</sup>

英国における政府の運営を律するのは様々な法律や先例・慣習、内規である。特に慣習については体系だって文書化されているとは言えない。さらに近年の国家構造（憲法）改革や後述する政治の明示的ルール化の影響、そして戦後初めての連立政権の経験から、政府の運営に係る新しい法律や内規が急増している。『内閣執務提要』は、新しい規則を設定するのではなく、あくまでこれまでに形成されてきた様々な法律や先例・慣習、内規を整理することをその目的としているというのである。

『内閣執務提要』は現状を反映する文書であるため、現状が変化すれば、文書が変化するの

(3) 田中嘉彦「英国における内閣の機能と補佐機構」『レファレンス』731号, 2011.12, pp.121-146.

(4) Cabinet Office, *op.cit.* (1), p.iv.

は必然である。それゆえ、『内閣執務提要』は適宜、更新されることを想定した文書ということになる。ただし、改定が誰によって、どのタイミングで行われるのかは明示されていない。

## 2 公開を前提とした『内閣執務提要』

他方で、オドンネル内閣官房長は、庶民院政治及び憲法改革委員会での質問に答えて、『内閣執務提要』を大臣や官僚の参考文書であると位置づけると同時に、「公表することによって、我々は（『内閣執務提要』が一筆者）一般教育に役立つことを望む」と述べている<sup>(5)</sup>。これは『内閣執務提要』が政府内のみならず、一般の読者をも想定していることを示している。実際、公表された同文書の草稿の序文でも、内閣官房長は「『内閣執務提要』は閣僚とその他の大臣、公務員に手引を提供するべく主として執筆されるが、それはまた政府機構についての透明性を高め、政府が仕える一般の人びとに情報を提供するのにも資するであろう」と述べて、「両方の読者に役立つように」との期待を表明している<sup>(6)</sup>。

政府が政府外の読者を想定していることは、『内閣執務提要』の編纂に際しその草稿を公表して広く意見を求めたことにも表れている。内閣官房長は、2010年2月23日、草稿のうち、まず「選挙と政府の成立」（第6章）<sup>(7)</sup>とその他の章の概要を庶民院司法委員会に提出した。続いて、同年12月14日、内閣府は『内閣執務提要』の草稿を公表している。これに対し、52通に及ぶ意見書が、一般の人びと、研究者、スコットランドや北アイルランドの権限委譲政府並びに地方政府とその関係者、NPO、裁判所関係者、放送関係者、教会関係者から提出された。内閣官房長は、ユニヴァーシティ・カレッジ・ロンドンの憲法研究所（Constitution Unit）のセミナーにも出席して講演を行い、質問に直接応じている<sup>(8)</sup>。

貴族院憲法委員会、庶民院政治及び憲法改革委員会そして庶民院行政委員会の各特別委員会も、大臣経験者、内閣官房長経験者、研究者、シンクタンク関係者を招聘して意見を聴取し、各々詳細な報告書を作成して、政府に提言を行っている<sup>(9)</sup>。政府は、『内閣執務提要』（初版）の確定版の発表前に、貴族院憲法委員会と庶民院行政委員会へ中間報告<sup>(10)</sup>を提出し、さらに確定

(5) HC Political and Constitutional Reform Committee, *Constitutional Implications of the Cabinet Manual*, 6th Report of Session 2010-11, vol.I, HC734, London: TSO, 2011, Ev28.

(6) Cabinet Office, *The Cabinet Manual: Draft: A Guide to Laws, Conventions, and Rules on the Operation of Government*, December 2010, p.1. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinetdraftmanual.pdf>>

(7) “Chapter 6: Elections and Government Formation (DRAFT).” <[http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/election-rules-chapter6-draft\\_0.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/election-rules-chapter6-draft_0.pdf)>

(8) HM Government, *Government Response to Comments Received on the Draft Cabinet Manual*, 2011, pp.5, 20-22. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/govres-comments-received-draft-cabinet-manual.PDF>> オドンネル内閣官房長の講演については、“Cabinet Secretary Speech on the Cabinet Manual: Constitution Unit Event.” <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/speech-cabinet-manual-24feb2011.pdf>>

(9) HL Select Committee on the Constitution, *The Cabinet Manual*, 12th Report of Session 2010-11, HL107, London: TSO, 2011; HC Political and Constitutional Reform Committee, *op.cit.* (5); HC Public Administration Select Committee, *Cabinet Manual*, 8th Report of Session 2010-11, HC900, London: TSO, 2011.

(10) Cabinet Office, *Cabinet Manual: House of Lords Constitution Committee Report: Interim Response*, 2011. <<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/constitution/Scrutiny/Gvtres270511.pdf>>; HC Public Administration Committee, *Cabinet Manual: Government Interim Response to the Committee's Eighth Report of Session 2010-12*, 1st Special Report of Session 2010-12, HC1127, London: TSO, 2011.

版の発表に際しては、3委員会とともに上記の意見書に対しても回答書を発表している<sup>(11)</sup>。

草稿の序文でオドンネル内閣官房長は、草稿を公開協議にする理由として2点を挙げている<sup>(12)</sup>。第1には、『内閣執務提要』が可能なかぎり憲法上の慣習について合意のある立場を反映し、疑義や見解の不一致がある場合には、公開協議を通じ『内閣執務提要』の立場を明確にして、共通理解に達するように努めたいということがあった。第2には、『内閣執務提要』の草稿が必要項目を網羅していることを確認し、各項目を読み易いようにしたい、という理由である。政府はこのように外部の意見を踏まえて『内閣執務提要』（初版）を作成したのである。

### 3 『内閣執務提要』の多義性

『内閣執務提要』は、必ずしも関係者に共通理解がなく、確定しているとは言えない慣習や存続の確実ではない法律も含んでいる。そのうえ、この文書が2つの異なるタイプの読者を想定することで、文書の性格と記述が曖昧になり、矛盾が生じているとの批判もある<sup>(13)</sup>。『内閣執務提要』に含まれる矛盾ないし多義性は3つの観点から整理できる。

第1は、『内閣執務提要』が政府関係者に対してもつ拘束力に関係する。この文書は第一義的には大臣や官僚たちといった政府関係者に向けて編纂された実務的かつ内部的な参考文書である。それゆえ、『内閣執務提要』は法的拘束力をもつ規則集ではなく、まして憲法のプロトタイプとは位置づけられていない。しかし、『内閣執務提要』は慣習や内規のみならず、法的に定められた内容も含んでいる。つまり、『内閣執務提要』は、政府が任意に参考にできる手続集であると同時に、政府を法的に拘束する規則も含んでいるということなのである。庶民院行政委員会は、草稿に対する報告書のなかで、内容のカテゴリーをより明確に区別するべきであると提言した<sup>(14)</sup>が、この提言が初版で十分に活かされているとは言い難い。

また、一般に公開されることにより、『内閣執務提要』が現状の記述に留まらず、より広範に影響を与える可能性も否定できない。というのも、大臣や官僚たちは、政府外からはこの文書に従って行動することを期待されるであろうし、この文書に基づいて評価・批判される可能性もあるからである<sup>(15)</sup>。『内閣執務提要』は法的拘束力をもたずとも、政治的道義的拘束力はもち

(11) HM Government, *op.cit.* (8); *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*, Cm8213, London: TSO, October 2011. 後者については、<<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/govres-holccprc.pdf>>

(12) Cabinet Office, *op.cit.* (6), p.6.

(13) HC Political and Constitutional Reform Committee, *op.cit.* (5), pp.14-15; HL Select Committee on the Constitution, *op.cit.* (9), pp.7-8; HC Public Administration Select Committee, *op.cit.* (9), pp.4-6.

(14) HC Public Administration Select Committee, *op.cit.* (9), pp.10-11.

(15) HC Political and Constitutional Reform Committee, *op.cit.* (5), pp.12-13; “Written Evidence Submitted by Democratic Audit,” HC Political and Constitutional Reform Committee, *op.cit.* (5), p.Ev 53; “Written evidence submitted by the Centre for Political and Constitutional Studies, King’s College London,” HC Political and Constitutional Reform Committee, *Constitutional Implications of the Cabinet Manual*, Sixth Report of Session 2010-11, Additional Written Evidence, 2011, Ev w7; “Written Evidence Submitted by the Institute for Government,” HC Political and Constitutional Reform Committee, *op.cit.* (5), p.Ev w13.

うる。それゆえ、政府の内外で、文書の受け取り方に差異が生じる余地がある。

第2に、『内閣執務提要』には、議会期固定法といった定着しているとは言にくい新しい法律や、十分に合意があるとは言えない慣習が含まれているという問題がある。曖昧な慣習も『内閣執務提要』に含まれることで、その意味を明確にせざるをえないということもありうる<sup>(16)</sup>。総選挙後に庶民院の多数派を掌握する政治勢力が明確でない場合の首相の辞任のタイミングや、戦争開始前の議会での討論や承認の必要性などはその例である。庶民院行政委員会はここでも、確立した慣習 (convention) と新しい慣行 (practice) を区別するべきであると提言している<sup>(17)</sup>。というのも、確立した慣習については現状の記述と表現することも妥当であろうが、新しい慣行については『内閣執務提要』自体が規範の源泉となる可能性があるからである。

第3に、『内閣執務提要』は英国の国家構造について記した最も体系だった文書であるにもかかわらず、それが政府、特に官僚機構の作成した文書であるという問題がある。これは第2の矛盾ないし多義性が何故に問題なのかということと直結する。政府内文書としての『内閣執務提要』が、流動的で変化・発展していく慣習を法典化することで、後述するように他の機関に対して政府の見解の押付けとなる恐れがある。当事者の一角に過ぎない政府が特に他の機関との関係で新しい慣習を定めることは許容されえないことであり、『内閣執務提要』が憲法のプロトタイプではないかとの批判を蒸し返すことにもなりかねない。

こうした矛盾ないし多義性を極力排除するために、庶民院政治及び憲法改革委員会は、報告書のなかで、慣習に関する不確実性や異論のある論点については明記することを求めた<sup>(18)</sup>。さらに貴族院憲法委員会や庶民院行政委員会も『内閣執務提要』の作成にあたっては、できるかぎり記載の規則や慣習、慣行の出典を明記するように求めた<sup>(19)</sup>。政府は、こうした指摘を受け、初版では出典を明記し、曖昧な論点に関しては論点を明示するように努めている。

このように、『内閣執務提要』は、政府内では関係者のための内部的な手引であり、政府外では政治運営の案内図となって透明性を高める役割を果たすことを期待された。他方で、その内容は、多様な読者を想定したこととともに、『内閣執務提要』に含まれる法律や慣習、規則の性格の違いから、注意深く読まれる必要がある文書となっている。

## Ⅱ 『内閣執務提要』編纂の背景

### 1 ブラウン前首相による憲法の法典化の提案

ところで、そもそもなぜ『内閣執務提要』はこの時期に編纂されたのであろうか。アンドルー・ブリック (Andrew Blick) とピーター・ヘネシー (Peter Hennessy) は3つの背景を指摘する<sup>(20)</sup>。

(16) Andrew Blick and Peter Hennessy, *The Hidden Wiring Emerges: The Cabinet Manual and the Working of the British Constitution*, London: IPPR, 2011, pp.19-21.

(17) HC Public Administration Select Committee, *op.cit.* (9), pp.11-13.

(18) HC Political and Constitutional Reform Committee, *op.cit.* (5), p.9.

(19) *ibid.*, p.11; HL Select Committee on the Constitution, *op.cit.* (9), pp.21-22; HC Public Administration Select Committee, *op.cit.* (9), p.9, 17.

(20) Blick and Hennessy, *op.cit.* (16), pp.2, 12-15.

第1に、『内閣執務提要』はキャメロン連立政権の下で発表されたとはいえ、同文書編纂の構想は、ブラウン前労働党政権に遡る。『内閣執務提要』の編纂作業は、ゴードン・ブラウン（Gordon Brown）前首相による成文憲法化（正確には憲法の法典化）プロジェクトから出発している。ブラウンは、2010年2月2日、公共政策研究所（IPPR）の招きにより王立芸術協会で演説を行い、そのなかで次のように表明した。

成文憲法の問題という、より大きな課題がありますが、私は、この課題について全ての政党がパートナーシップと愛国心の精神をもってともに働くことを願っています。私は今日、内閣官房長に対し、既存の憲法の下での中央政府の多くの運営方法を司る既存の成文化されていない断片的な慣習を整理して、ひとつの成文化された文書に統合する任務を主導することを依頼したと発表したい。<sup>(21)</sup>

政府はこの演説の後に、内閣官房長が主導する『内閣執務提要』編纂の方針を発表している。この演説からも明らかなように、ブラウンの述べる「成文化された文書」＝『内閣執務提要』は、成文憲法問題の前段として位置づけられていた<sup>(22)</sup>。

元々、ブラウンは、首相就任後まもない2007年7月3日に議会で憲法に関する演説を行っていた。彼は、12の領域で「首相と執政府の権限の放棄ないし制限」をし、「議会と一般の人びとに対する執政府の説明責任を強化する」ことを提案したうえで、演説の最後には英国版の完全な権利章典と成文憲法にまで言及したのである<sup>(23)</sup>。ブレア前政権が、イラク戦争問題を含め、過剰な権力行使を批判されたことを受けて、ブラウンは前政権のイメージからの脱却を図るひとつの方途として、自らの手を縛る改革を提案した。成文憲法問題はこうした文脈のなかに位置づけられる提案であった。

だが、2010年に総選挙が近づくなかで政党間協力の機運は醸成されず、成文憲法論議は棚上げとなる。しかし、ブラウン首相による内閣官房長への指示は政権交代後も生き残り、保守・自民連立政権の下で、『内閣執務提要』として日の目を見ることとなった。

## 2 ハング・パーラメントへの準備

それではなぜ、政権交代後も『内閣執務提要』の編纂はプロジェクトとして生き残ったのであろうか。これが『内閣執務提要』編纂の第2の背景である。『内閣執務提要』の編纂が始まった2010年は総選挙の予定される年であった。総選挙の結果としてはハング・パーラメントの可能性が高まっており、これに備える必要が生じていた。ハング・パーラメントとは、議席の過半数を単独で確保する政党が存在しない庶民院の状態を指す。戦後英国において総選挙直後に庶民院の過半数を獲得する政党が存在しないのは1974年2月以来であり、それ以前では1929年にまで遡る。

ハング・パーラメントが生じた場合に、いかなる手順をもって次期政権を誕生させるのかは、

(21) Gordon Brown, "Towards a New Politics," Speech to the Institute for Public Policy Research, 2 February 2010. <[http://www.ippr.org/uploadedFiles/events/gordon\\_brown\\_ippr\\_feb\\_10.pdf](http://www.ippr.org/uploadedFiles/events/gordon_brown_ippr_feb_10.pdf)>

(22) Blick and Hennessy, *op.cit.* (16), p.12; HC Political and Constitutional Reform Committee, *op.cit.* (5), p.16.

(23) HC Hansard, vol.462, 3 July 2007, cols. 815, 817, 819.

議会の内外で喫緊の課題となっていた<sup>(24)</sup>。ブリックとヘネシーは「恐らく、この緊急の必要こそが、英国版『内閣執務提要』の作成の最も重要なただひとつの (single) 理由であったろう」と振り返っている<sup>(25)</sup>。

さらに言えば、キャメロン政権が保守党と自民党の連立政権であったことも、『内閣執務提要』の編纂を継続させた重要な背景であったろう。キャメロン連立政権は成立にあたり、保守党と自民党の間で連立合意（『保守・自民連立交渉合意』（2010年5月11日）<sup>(26)</sup>）を結び、政権成立後にはこれに基づいてより詳細な『連立政権—我々の政治運営のためのプログラム』<sup>(27)</sup>を作成して両党のマニフェストの調整・妥協を図り、政権の政策的方向性を内外に示した。さらに政権の運営の方途については、『安定と改革のための連立合意』<sup>(28)</sup>を発表して両党間で手続を確認した。連立政権の運営はまさに手探りであった。『内閣執務提要』もまた、政府内外に決定手続を明示することで、連立政権の透明性と正当性を高め、文書によって共通理解を設定するのに有益であったろう。

### 3 ひな形となったニュージーランド版『内閣執務提要』

そして最後の問いとして、なぜ『内閣執務提要』という形態をとってこの文書は編纂されたのか、である。それがブリックとヘネシーの述べる第3の背景である。英国版『内閣執務提要』の編纂は、ニュージーランドにおける類似の『内閣執務提要』を参考にして進められた。ニュージーランドは一院制とはいえ、法典化された憲法をもたず、議院内閣制のシステムを採用している点で英国との類似性も多い。

そのニュージーランドでは、1979年に『内閣府執務提要 (Cabinet Office Manual)』を初めて編纂していた。その後、名称は1998年から『内閣執務提要 (Cabinet Manual)』と変更され、同文書は2008年版を最新版として今日まで政権運営の手引となっている<sup>(29)</sup>。このニュージーランド版『内閣執務提要』に注目したのがユニヴァーシティ・カレッジ・ロンドンの憲法研究所やシンクタンクの政治運営研究所 (Institute for Government) であり、内閣府内でも関心を向けられるようになっていた<sup>(30)</sup>。

(24) 専門家からの代表的な提言としては以下を参照。Robert Hazell and Peter Riddell, “Opening the Door to the Secret Garden: A Plea for Revised Public Guidance on How Governments are Formed and Operate,” Submission to HC Justice Committee, February 2010, p.2. <<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/research-archive/JusticeCommitteeEV>>

(25) Blick and Hennessy, *op.cit.* (16), p.13.

(26) *Conservative Liberal Democrat Coalition Negotiations Agreements Reached*, 11 May 2010. <<http://www.conservatives.com/~media/Files/Downloadable%20Files/agreement.ashx?dl=true>>

(27) HM Government, *The Coalition: Our Programme for Government*, London: TSO, 2010.

(28) *Coalition Agreement for Stability and Reform*, May 2010. <[http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition-agreement-may-2010\\_0.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition-agreement-may-2010_0.pdf)>

(29) New Zealand Cabinet Office, *Cabinet Manual*, Wellington: Cabinet Office, Department of the Prime Minister and Cabinet, 2008. <<http://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/files/manual.pdf>> ただし2008年の出版後も若干の修正はある。<<http://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/summary>>

(30) Blick and Hennessy, *op.cit.* (16), p.13. 特に以下の報告書は、ハング・パーラメントと少数政権の成立、継続と運営、終了を、英国、カナダ、ニュージーランド、スコットランドの経験を材料に検討しており、こうした比較のなかでニュージーランドの『内閣執務提要』に注目している。Robert Hazell and Akash Paun eds., *Making Minority Government Work: Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall*, London: Constitution Unit/Institute for Government, 2009.12. <[http://www.ucl.ac.uk/public-policy/UCL\\_expertise/Constitution\\_Unit/147.pdf](http://www.ucl.ac.uk/public-policy/UCL_expertise/Constitution_Unit/147.pdf)>

こうした背景から、ブラウン労働党政権下で提案された『内閣執務提要』が、政権交代後にキャメロン連立政権下で発表されるに至ったのである。

### Ⅲ 英国政治の明示的ルール化

#### 1 1990年代以降の法典化への潮流

1990年代以降の英国では、政治運営に関する多くの規則や慣習の法典化（codification）が行われ、公開されてきた。こうした文脈を考えると、『内閣執務提要』は決して例外的な文書ではない。公開された文書の代表例は、後述する『大臣規範（*Ministerial Code*）』並びにその前身である『大臣の手續に係る諸問題（*Questions of Procedure for Ministers*）』であろう。『大臣の手續に係る諸問題』は第2次世界大戦直後の1945年8月に遡るが、これが初めて公開されたのが1992年であった。現在『大臣規範』と呼ばれるこの文書は、内閣官房長の助言に基づき首相によって定められた大臣のための内閣システムの手引と行動規範である<sup>(31)</sup>。

今日、政治運営に参照される実に多くの文書が公開されている。閣議と内閣委員会の運営に関しては『閣議及び内閣委員会の手引』（旧『閣議及び内閣委員会業務の手引（*Guide to Cabinet and Cabinet Committee Business*）』）<sup>(32)</sup>、公務員関係では『公務員規範』<sup>(33)</sup>と2巻からなる『公務員への指針要覧』<sup>(34)</sup>、さらには2010年憲法改革及び統治法に基づく『公務員管理規範』<sup>(35)</sup>、中央省庁以外の機関について記した『エージェンシー—省庁のための手引』<sup>(36)</sup>と『公的機関—省庁のための手引』<sup>(37)</sup>がある。主に総選挙期間中に関する政府と公務員のあり方について記した『総選挙に向けての指針（2010年版）』<sup>(38)</sup>も注目される。対議会関係では、主として大臣を補佐する公務員やスタッフ向けの『議会関係業務の手引』<sup>(39)</sup>、議会の立法手続について記した『立法の手引』<sup>(40)</sup>、特別委員会に対する公務員やエージェンシー職員の対応を整理した『特別委員会に

(31) 最新版は政権交代後の2010年版『大臣規範』である。Cabinet Office, *Ministerial Code*, May 2010. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministerial-code-may-2010.pdf>>

(32) Cabinet Office, *Guide to Cabinet and Cabinet Committees*. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-committees.pdf>>

(33) *Civil Service Code*, November 2010. <<http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/civil-service-code-2010.pdf>>

(34) Cabinet Office, *Directory of Civil Service Guidance*, 2000, vol.1: Guidance Summaries. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/guide-civil-service-guidance-volume-1.pdf>>; vol.2: Collected Guidance. <[http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/guide-civil-service-guidance-volume-2\\_0.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/guide-civil-service-guidance-volume-2_0.pdf)>

(35) *Civil Service Management Code*, 2011. <<http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/civil-service-management-code>>

(36) Cabinet Office, *Executive Agencies: A Guide for Departments*, 2006.(last amended: October 2006) <[http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/exec\\_agencies\\_guidance\\_oct06\\_tcm6-2464.pdf](http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/exec_agencies_guidance_oct06_tcm6-2464.pdf)>

(37) Cabinet Office, *Public Bodies: A Guide for Departments*, 2006/2007. (last updated: June 2006, except for chap.5 last updated January 2007) <<http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/information-on-public-bodies>>

(38) Cabinet Office, *General Election Guidance 2010*, London: Cabinet Office, 2010. <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/354815/2010electionguidance.pdf>>

(39) Cabinet Office, *Guide to Parliamentary Work*. <[http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/guide\\_to\\_parliamentary\\_work.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/guide_to_parliamentary_work.pdf)>

(40) Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, June 2012. <[http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Guide-to-Making-Legislation\\_0.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/Guide-to-Making-Legislation_0.pdf)>

対する省庁の証言及び対応<sup>(41)</sup>がある。ほかには、司法との関係を記した『肩越しの裁判官』<sup>(42)</sup>、2005年情報自由法に合わせて作成された『情報公開の指針』<sup>(43)</sup>、北アイルランドとスコットランドそしてウェールズへの権限委譲を受け、主として政府内向けに作成された『権限委譲の指針』<sup>(44)</sup>と、より詳細かつ技術的な『権限委譲の指針覚書』<sup>(45)</sup>などが存在する。これらの文書は全て政府ないし国立公文書館のホームページ上で閲覧することができる。

また、立法化によってもたらされた国家構造の変更もある。これらを列挙すれば、権限委譲を定めた1998年スコットランド法、1998年ウェールズ政府法及び2006年ウェールズ政府法、1998年北アイルランド法、欧州人権条約を国内法化した1998年人権法、1999年大ロンドン自治体法、2000年情報自由法、政治資金を含む政党の存在と活動、選挙運営そしてレファレンダムについて定めた2000年政党・選挙・レファレンダム法、選挙委員会の機能強化と政党への献金と支出に対する規制強化そして選挙運営の改善を目指した2009年政党及び選挙法、貴族院から独立した最高裁判所の設置と大法官の役割変更による司法の独立を促した2005年憲法改革法、『公務員規範』を含むかたちで公務員制度を法制化し2009年議会倫理基準法を改定した2010年憲法改革及び統治法などがある。これらの国家構造改革は英国の政治運営のあり方を大きく変える効果をもたらした。

さらに、政府と権限委譲政府、司法、地方政府協会との関係については、法的拘束力のない覚書が存在する。権限委譲に関しては、英国の中央政府とスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの関係機関の間で2010年に整理された『権限委譲—了解覚書及び補完的合意』<sup>(46)</sup>、大規模な司法改革を伴った2005年憲法改革法を前に2004年に政府と司法の間で交わされた『国家構造改革—大法官の司法関連の機能：提言』（いわゆる「協定 (Concordat)」)<sup>(47)</sup>、政府と地方政府協会の間で2007年に交わされた『中央地方協定』<sup>(48)</sup>がある。

1990年代以前には英国の政治運営のスタイルは、秘密主義的で柔軟であることを特徴としてきた。それが今日、変化しつつある。特に1997年の労働党政権誕生以降、明示的ルール化と法典化は加速している。ただし、これらの文書は、主として政治機構の制度的配置（国家構造）や大臣及び公務員ら政府関係者の行為規範ないし規則を定めたものであって、国が守るべき価値について定めているのは1998年人権法のみである。いずれにせよ、英国の政治運営を定めた

(41) Cabinet Office, *Departmental Evidence and Response to Select Committees*, July 2005. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/guide-deptal-evidence-and-response-to-select-committees.pdf>>

(42) Treasury Solicitor, *The Judge Over Your Shoulder*, 4th edn., January 2006. <[http://www.tsol.gov.uk/Publications/Scheme\\_Publications/judge.pdf](http://www.tsol.gov.uk/Publications/Scheme_Publications/judge.pdf)>

(43) Cabinet Office, *Freedom of Information Guidelines*. <[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/corp/assets/foi/foi\\_guidelines.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/corp/assets/foi/foi_guidelines.pdf)>

(44) *Devolution Guidance*. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/devolution-guidance>>

(45) *Devolution Guidance Notes*. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/devolution-guidance-notes>>

(46) *Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements: Between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee*, Cm7864, London: TSO, March 2010. <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/352958/published%20memorandum%20of%20understanding.pdf>>

(47) *Constitutional Reform: The Lord Chancellor's Judiciary-related Functions: Proposals*. <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/consult/lcoffice/judiciary.htm>>

(48) *The Central-Local Concordat*. <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120919132719/www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/601000.pdf>> 同協定は、以下の庶民院図書館の報告書のなかにも付録として掲載されている。Nicola Headlam, *The Central-Local Concordat*, HC Library Standard Note, SN/PC/04713, last updated 30 April 2008. <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-04713.pdf>>

文書はすでに多数存在する一方で、断片的でばらばらであった。こうした状況は問題とさえ言えた。『内閣執務提要』が新しい慣習や規範、規則を定めるのでないならば、法典化自体に政府が抵抗を示す理由は少なかった。

## 2 社会の多様化と政治不信の増大

規則や慣習の法典化の背景には、戦後英国政治のなかで政権を担ってきた保守、労働の二大政党に対する支持の空洞化がある。二大政党に対する支持の空洞化は、階級社会の弛緩に伴う、多様な利益と価値観をもつ新しい中間層の台頭といった社会の構造的変化にも由来しており<sup>(49)</sup>、社会における利益や価値観、社会規範の多様化は、必然的にエリートへの敬意と信頼、一体感を減退させることにつながる。法典化は二大政党が有権者の支持をつなぎ止めるための措置との性格が強い。

たとえば、『大臣の手續に係る諸問題』が発表されたのは1992年総選挙直前であった。当時のジョン・メイジャー（John Major）首相は、次期総選挙での保守党の敗北あるいはハング・パーラメントが予想される劣勢のなかで、政府の透明性を有権者に訴えかける戦術を採用した。サッチャー前政権が強い権力性を示し、保守党の長期政権に対する批判が出るなかで、メイジャー首相は自らの手を縛ることもなりうる決断をして、総選挙に備えた。

従来、英国の議院内閣制は、庶民院で過半数を獲得する政党に、次期総選挙までの期間、大きな裁量の余地を与えることで、強力な権力を国家の中枢に作り出してきた。その意味で、英国の議院内閣制は、政権を担当して強大な権力を掌握する政党への有権者の信頼と、権力を掌握する政党の自己抑制を前提として初めて成立するシステムである<sup>(50)</sup>。だが、既述のようにエリートに対する敬意と信頼、一体感が低下する状況下では、権力を掌握し続ける政党の正当性は不可避免的に減退することになる。

さらに政党に対する有権者の信頼を低下させたのが1990年代以降の一連の政治スキャンダルであった。1992年の総選挙で辛くも勝利し政権を維持したメイジャー首相ではあったが、その後の政権運営では、多種多様なスキャンダルに見舞われることになった。1980年代末に遡る保守党政権のイラクへの武器不正輸出をめぐるスキャンダル、金銭と引き換えに議会質問をするという取引の暴露、性的スキャンダルの続出、さらにこれらのスキャンダルに関連した偽証は、メイジャー政権の後手の対応とともに、政権と保守党に対する評価を回復困難なまでに低下せしめた<sup>(51)</sup>。

メイジャー首相がスコット委員会と公職倫理基準委員会（Committee on Standards in Public Life）を設置したのはこうした文脈においてであった。スコット委員会は1992年にイラクへの武器輸出をめぐるスキャンダルを調査するために、公職倫理基準委員会は1994年に公職者の倫理規範を定めて審査するために各々設置された<sup>(52)</sup>。こうした努力にもかかわらず、保守党は、1997年の政権交代の頃には'sleaze（いかがわしさ）'の党とのイメージから逃れられなくなっていた。

(49) David Denver et al., *Elections and Voters in Britain*, 3rd edn., Basingstoke: Palgrave, 2012, pp.65-72.

(50) 高安健将「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, pp.33-47.

(51) Trevor Smith, "Political Sleaze in Britain: Causes, Concerns and Cures," *Parliamentary Affairs*, vol.48, issue 4, October 1995, pp.551-561.

(52) Amy Baker, *Prime Ministers and the Rule Book*, London: Politico's, 2000, chap.7.

トニー・ブレア (Tony Blair) 率いる労働党は、「白よりも白い」をキーワードに前保守党政権との違いを強調し、透明かつクリーンな政治運営を行うことを有権者に訴えて、1997年に政権に就いた。また、マーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher) 元首相に典型的に示されるように保守党政権の集権的な政治運営のイメージに対しては、権限委譲や1998年人権法、議会改革を訴えた。だが、労働党政権も、政権発足当初から政治献金や大臣たちの金銭スキャンダルを暴露された。くわえて政策の実質よりもプレゼンテーション (見せ方) を重視する政権運営や政権中枢への過度の集権化と介入主義も批判され続けた。特に批判を浴び、ブレア首相への信頼を傷つけたのがイラク戦争であった。ブレア政権の末期には、貴族院への推薦と引き換えにした政党への秘密ローン、さらには議員経費の不適切な使用が強い批判にさらされた<sup>(53)</sup>。ブレアの後任となったブラウン首相が就任直後に首相や政府の権力の抑制を約束したのは自然な成り行きであった。

こうして主要政党は政治不信の高まりのなかで、権力を維持するために、自らを縛る行為規範や政治運営手続の明示と法典化を進める選択をしてきたのである。

## IV 『内閣執務提要』と『大臣規範』

### 1 首相による大臣のための規則集

1990年代以降に公表された規則や手引に関する文書のなかでも、その嚆矢となったのが『大臣の手続に係る諸問題』であった。『大臣の手続に係る諸問題』は政権の交代期や総選挙後に改定されるのが一般的で、基本的には政治運営の手続と、大臣及び政府関係者の行為規範を記した政府の内部文書であった。政治運営の手続という点では、『内閣執務提要』のひとつの重要なルーツを形成すると言ってもよい。そこで、本節では、『大臣の手続に係る諸問題』とその後継である『大臣規範』がいかにして今日の姿を取るに至ったかを簡単に紹介することにした<sup>(54)</sup>。

『大臣の手続に係る諸問題』が初めて編纂されたのは、1945年のアトリー労働党政権誕生の折であった。それ以前にも、初代内閣官房長であったモーリス・ハンキー (Sir Maurice Hankey) が『手続規則集 (*Rules of Procedure*)』を1917年に作成して全大臣に配布していた。その後、1919年には『内閣官房長に対する指示』<sup>(55)</sup>、1942年に『戦時内閣手続の覚書』<sup>(56)</sup>といった名称で政府内の手続に関する文書は作成されてきた。だが、これらの文書はあくまで事務方の責任において作成されており、首相がその編纂に直接関与することはなかった<sup>(57)</sup>。

さて、クレメント・アトリー (Clement Attlee) 首相は、戦時内閣において国内政策を担当した経験からも効率的な政治運営を望んでいた。労働党政権は、第2次世界大戦直後の荒廃のなかでそのきわめて野心的な政権公約を実現するためにも、効率的な政治運営を必要としてい

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

(54) 本節は基本的にはエイミー・ベイカー (Amy Baker) の研究に依拠している。Baker, *op.cit.* (52).

(55) “Instructions to the Secretary of the Cabinet, Approved by the Cabinet on 4th November, 1919,” TNA, CAB/23/18/1.

(56) Offices of the War Cabinet, “NOTES ON WAR CABINET PROCEDURE,” March 1942, TNA, PREM/4/6/8. 改訂版についても同じファイルのなかで確認できる。Offices of the War Cabinet, “NOTES ON WAR CABINET PROCEDURE (REVISED),” May 1943, TNA, PREM/4/6/8.

(57) Baker, *op.cit.* (52), pp.2-3, 111(ft.14).

た。アトリーの『大臣の手續に係る諸問題』は、集合的決定を特徴とする英国の政治システムの中枢において、会議の円滑な運用と効率的な決定形成の確保をひとつの重要な目的として作成されたのである。

同文書の内容をその1949年版から紹介すると、I. 閣議の手續（閣議の準備、閣議のための提案書、閣議の結論、閣議文書の返還）、II. 内閣委員会（委員会手續、内閣委員会の機密性）、III. 許可のない情報開示に対する注意（一般的規則、念頭に置くべき点、思慮分別の必要、大法官の責任）、IV. 大臣の演説と放送など（総論、議会の議事運営に対する影響、議会補選と地方議会選挙での演説、放送の準備）、V. 大臣による新聞寄稿とインタビュー（新聞寄稿、インタビュー、党の公刊物への寄稿、総論）、VI. 議会担当秘書官（Parliamentary private secretary）、VII. 大臣の海外渡航、VIII. その他（労働組合との協議など）、となっていた<sup>(58)</sup>。

首相による規則集としての『大臣の手續に係る諸問題』は、労働党政権下で初めて編纂されたことから、政権交代後に次の首相である保守党のウィンストン・チャーチル（Winston Churchill）によって破棄されても不思議ではなかった。だが、内閣府の官僚たちは、提案書の作成と提案の方法といったアトリー流の効率的な政策決定を求める詳細な記述や労働組合との協議など、チャーチルが好まず必要としないであろう記述を削除し、さらにテレビ時代の到来にも対応した政策のプレゼンテーションに関する記載を追加したうえで、脱政党的な文書として『大臣の手續に係る諸問題』を編集し直し、チャーチルに提出した<sup>(59)</sup>。こうして『大臣の手續に係る諸問題』は政権交代を経ても利用され続けた。

『大臣の手續に係る諸問題』は、1950年代末まで、主として政治運営と政策のプレゼンテーションに関連して大臣たちに期待される行動の手引であった。このような性格の文書に大臣の行為規範が初めて追加されたのは、マクミラン保守党政権下の1958年であった。マスメディアが大臣の私的利益に注目し始めた時代である。保守党政権下で、大臣たちによる企業の役職兼務や大臣への贈り物の対応など、かつては大臣たちの自己規制で処理されていた問題が公式の行為規範として定められた。こうして『大臣の手續に係る諸問題』は、政策決定手續と大臣の行為規範という別個の内容を含む文書となった<sup>(60)</sup>。

『大臣の手續に係る諸問題』は、1964年の労働党政権への交代後も修正のうで存続し、政治運営に関する参考文書として完全に定着した。さらにハロルド・ウィルソン（Harold Wilson）首相は数次にわたって『大臣の手續に係る諸問題』を改定して政権運営の規律を強化し、特に政権のイメージ管理を行うべく首相府への強い集権化を促した。『大臣の手續に係る諸問題』は首相が単独で改定でき閣議の承認を得る必要のない文書であったことから、ウィルソンは2回の政権担当中、この文書を用いて内部対立の多い内閣に対するコントロールを強化しようとした<sup>(61)</sup>。

(58) "Cabinet. Questions of Procedure for Ministers. Note by the Prime Minister," 29 April 1949, TNA CAB/129/34 C.P.(49)95.

(59) Baker, *op.cit.* (52), pp.13-16.

(60) *ibid.*, pp.19-22, 24.

(61) *ibid.*, pp.27-33, 41-44. ただし、エドワード・ヒース（Edward Heath）が首相に就任すると、政策のプレゼンテーションに係る記載は全て削除されたという。

## 2 『大臣の手續に係る諸問題』の公表

『大臣の手續に係る諸問題』がその性格を大きく変質させたのは、1990年から始まるメイジャー政権下においてであった。1990年代に至るまで、『大臣の手續に係る諸問題』はあくまで政府内の文書であり、手引書であった。だが、メイジャー首相が公表を決断したことで、同文書は大臣の行動を審査・判断する基準として政府外で利用される可能性を持ち始めた。同時に、『大臣の手續に係る諸問題』自体も、その内容に関する妥当性を外部から評価されることとなった<sup>(62)</sup>。

『大臣の手續に係る諸問題』が真に意味のある指針となるかは、それが大臣たちによって実際に守られるかどうかによる。そして『大臣の手續に係る諸問題』の実効性は、その公表後直ちに試されることになった。確かに『大臣の手續に係る諸問題』が公表されたことにより、大臣が規則に従っていることを理由に、自らの行為の正当性を主張することも可能にはなった。だが、実際には、大臣たちは金銭や物品の授受などに関する規則に違反し、あるいはこれをすり抜ける行為を続発させた。公職倫理基準委員会が設置されたのはまさにこのあとのことである。『大臣の手續に係る諸問題』は政府外部からの批判を受けるかたちでも、こののち、改定されていくことになる<sup>(63)</sup>。

ところで、『大臣の手續に係る諸問題』が公表されたことで、野党にとっては従前とは異なる対応が可能になった。トニー・ブレアは『大臣の手續に係る諸問題』を政権担当以前に見ることのできた最初の首相となった。ただし、ブレア政権下でこの文書は『大臣規範』と名を変えられはしたが、メイジャー時代と比較して質的にそれほど大きな変更を加えられることはなかった<sup>(64)</sup>。むしろ、ブレア政権期に見られたのは、たとえば政治顧問に関する記載の追加や倫理基準に関する整備のように、政権と大臣たちの行為の手續的正当化に資する変更であった。

『大臣規範』はキャメロン連立政権が誕生すると直ちに連立政権の運営に合致する形式に変更された。2010年版『大臣規範』の章立てを紹介すると、第1章「国王の大臣」、第2章「大臣と政府」、第3章「大臣と人事」、第4章「大臣と各省」、第5章「大臣と公務員」、第6章「大臣の選挙区と政党の利害関係」、第7章「大臣の私的利害関係」、第8章「大臣と政策のプレゼンテーション」、第9章「大臣と議会」、第10章「大臣の出張」、付録「公職7原則」となっている<sup>(65)</sup>。アトリー政権時代と比較すると、今日の『大臣規範』は、政治運営に関する手續的要素よりも、行為規範の割合を高めていることがわかる。

エイミー・ベイカー (Amy Baker) は『大臣の手續に係る諸問題』と『大臣規範』に関する詳細の研究の結論で、「この文書は、個々の首相にとって指示を出す手段としてのみならず、内閣府にとっても内閣システムのなかで異なる政党による政権を通してある種の慣行 (practice) の継続性を確立する手段として有用となっていた」と論じている<sup>(66)</sup>。『内閣執務提要』もまた、政権交代や異例の連立政権の誕生を経てもなお継承される政治運営の総合カタログになりうる可能性をもつが、どのように用いられるかについては今後の推移を見守る必要がある。

(62) *ibid.*, p.68, 80.

(63) Oonagh Gay, *The Ministerial Code*, HC Library Standard Note, SN/PC/03750, last updated 27 March 2012, pp.3-4.

(64) Baker, *op.cit.* (52), p.85, 98.

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

(66) Baker, *op.cit.* (52), p.103.

## V 課題を残す『内閣執務提要』

### 1 越権行為となりうる記述

最後に、初版として出版された『内閣執務提要』に残る課題について、2つの観点から考察しておくことにしたい。

第1は『内閣執務提要』が越権行為となりうる記述の問題についてである。すでに述べたように、『内閣執務提要』は政府の文書であり、第一義的には大臣や官僚といった政府関係者のために編纂されている。そのため、その基本的性格は、理念や価値を極力排除した政府の運営に関する文書である。

ただし、『内閣執務提要』が政府による政府に関する文書であるとはいえ、他の機関との関係を抜きにして政府の運営を理解することはできない。たとえば、政府の成立は、議会の信任に依拠しているため、議会に関する記述も必要となる。そのため、『内閣執務提要』の第2章では、総選挙後に庶民院の議席の過半数を単独で握る政党が存在する場合と、これが存在しないハング・パーラメントの場合を分けて、政権成立への手続を整理している。

問題は、『内閣執務提要』が政府の文書でありながら、議会や司法といった他の機関の意思や意図を記載しているように読める箇所があることである。たとえば、2010年12月に発表された草稿には「議会は、省庁がその責任を果たすうで行う多くの比較的日常的な決定については大臣が責任を負い得るものではないことを通常は理解しているであろう」との記述が存在した<sup>(67)</sup>。

これに対し、庶民院政治及び憲法改革委員会は、政府が議会の判断を先取りするのは適切ではないと批判し、議会の意思について言及するのであれば、議会の決議などを参照するべきであると指摘した。そのうえで、同委員会は、『内閣執務提要』の記述が議会の意思や同委員会の認める慣習と必ずしも合致しないことを問題視した。実際、庶民院は1996年3月19日に「大臣は自らが率いる省庁とエージェンシーの政策、決定、行為について議会に説明しかつ説明責任を問われる義務を負う」との決議を行っている。また、同委員会は、大臣責任を論じる場合、自身に関与せずかつ認識もしていなかった官僚の失策の結果として1954年にトマス・ダッグデイル（Sir Thomas Dugdale）が大臣を辞任した事例がしばしば挙げられるとして、草稿の記述に異議があることを強調した<sup>(68)</sup>。結果的に、この段落は『内閣執務提要』（初版）から削除されている。

同様の問題をもつ記述は他にも見られ、実際に『内閣執務提要』（初版）に掲載された箇所もある。たとえば、第6章「執政府と法」には、

大臣の決定及び大臣の権限行使（又は不行使）の過程は、高等法院による審査の対象となることがあるが、事案（条約の締結、国土の防衛、賞勲の授与等）の性格上、判断するのに適格であるのは裁判所よりも決定を行った者であると裁判所が認める場合には、裁判所は、通常は訴訟への介入を躊躇することになる。<sup>(69)</sup>

(67) Cabinet Office, *op.cit.* (6), para.116.

(68) HC Political and Constitutional Reform Committee, *op.cit.* (5), pp.20-21.

(69) Cabinet Office, *op.cit.* (1), p.50, para.6.10.

と記載されている。ブリックとヘネシーは、草稿段階にあったこの記述が未来形で記載されていること、慣習の出典がないこと、司法の特定の決定に大臣がコメントしないという慣習が存在するとの議論を紹介していないため上記の記述がバランスを欠くこと、を理由として特に批判した<sup>(70)</sup>。『内閣執務提要』には確かに記述の根拠となる出典は明記されたが、その出典はあくまでひとつの判決である。「事案」についても上記のように例示はされるが、明確にされないため、司法に対する政府の牽制ともとれる。こうした記述は憲法にとっては異例ではないが、政府が自らの文書に記載することは越権行為であるとの批判を惹起することは当然である。

また、第5章「執政府と議会」のなかでも、

全ての政府支出は、議会により承認されなければならない。大臣は、財務省を通じて、歳出予算という形で議会に支出要求を提出する。庶民院は、これらの要求を承認するが、貴族院の唯一の役割は、庶民院の承認を裏付ける法案を形式的に可決することである。当該法案の審議は、形式的手続であり、法案の審議手続は、いずれの議院においても討論なしで行われる。<sup>(71)</sup>

とある。現状の記述とも言えるが、この引用のうちの最初の文以外に根拠となる出典はない。議会の意思を政府が代わって述べるのは明らかに不適切である。

庶民院政治及び憲法改革委員会が指摘するように、『内閣執務提要』が政府の権限範囲を越えた内容について言及するとき、国家構造上のより大きな影響があることは否定できない。この場合、『内閣執務提要』が一機関によって編纂されていること自体が問題となりかねない<sup>(72)</sup>。法典化された憲法ではないと主張するのであれば、こうした記述は避けるほうが望ましかったであろう。

## 2 曖昧な現状

『内閣執務提要』に残るもうひとつの課題としては、この文書のなかに国家構造に関する近年の新しい慣習が必ずしも詳述されていないことである。

まずひとつは、政府と議会の関係についてである。『内閣執務提要』の草稿段階では、両院間関係を規定してきたソールズベリー・アディソン慣習<sup>(73)</sup>に関する言及がなく、公開協議のなかで指摘を受けて初めて初版に記載されることとなった。ただ、現在、ハング・パーラメントの下で連立政権が樹立される場合に、連立政権を構成する各党の政権公約そして政権を構成する各党の合意文書が、ソールズベリー・アディソン慣習との関係で、どのように扱われるのかについて確立した合意はない。そもそも両院間関係を規定する原則を、政府の文書に含むべきではないとの指摘もあるが<sup>(74)</sup>、『内閣執務提要』ではこうした論点についても触れていない。

(70) Blick and Hennessy, *op.cit.* (16), p.23. 『内閣執務提要』(初版)では、未来形の記述は変化がなく、ブリックとヘネシーの言及する「大臣は特定の司法判断に対する公でのコメントを述べるべきではない」という別の慣習についても記載はない。司法に対する大臣(特に大法官)の義務については、Cabinet Office, *op.cit.* (1), pp.53-54, paras.6.37-6.40.

(71) Cabinet Office, *op.cit.* (1), p.44, para.5.33.

(72) HC Political and Constitutional Reform Committee, *op.cit.* (5), p.13.

(73) ソールズベリー・アディソン慣習については、翻訳本文巻末の用語解説を参照。

(74) HL Select Committee on the Constitution, *op.cit.* (9), pp.17-18.

また、軍事行動に関して言えば、第5章「執政府と議会」において以下のように記述されている。

2011年、政府は、部隊が送られる前に当該問題について討論する機会を庶民院が有するという慣習が議会で積み重ねられてきたことを認め、緊急のため討論の実施が適切でない場合を除き、その慣習を遵守するつもりであると述べた。<sup>(75)</sup>

これに対し、庶民院は、2007年5月に、海外での大規模な軍事力の展開に際しては議会が諾否を示す役割を明示的にしなければならないとの決議を出していた。庶民院の決議は、政府が2002年と2003年にイラクに対する軍事行動を前に庶民院にその決定の承認を求め、かつこれを得た先例を挙げたうえで、「いかなる政府も現実においてこの先例から逃れることは考えられない」としていた<sup>(76)</sup>。これに対し、『内閣執務提要』は、軍事行動に対する庶民院の事前承認の必要については沈黙している。もちろん、2011年3月のリビアへの軍事介入に際して、政府は庶民院の事前承認を得ていないことから、軍事行動に対する庶民院の事前承認の慣習が成立していたとは必ずしも言えない<sup>(77)</sup>。

第2に、権限委譲との関係である。『内閣執務提要』の第8章「権限委譲政府及び地方政府との関係」には、

〔英国〕議会は、主権を保持し、権限委譲事項であるか否かを問わず、いかなる案件についても立法する権限を有する。この権限の行使を決定するのは、最終的には議会である。ただし、権限委譲議会の同意がある場合を除き、議会は権限委譲事項に関して通常は立法しないという慣習に、〔英国〕政府は従う。権限委譲政府は、英国政府の申入れに基づき、この目的に必要な〔権限委譲議会の〕同意を求める責任を負う。<sup>(78)</sup>

と記載されている。こうした文言自体は『権限委譲—了解覚書及び補完的合意』とほぼ同じであるため、『内閣執務提要』はこれまでの政府文書を踏襲していることになる<sup>(79)</sup>。

問題は、ウェストミンスター中央政府と権限委譲された機関の間で権限疑義や見解の相違が生じた場合に、どのようにこれを調停するかである。『内閣執務提要』には「最高裁判所は、権限委譲議会又は権限委譲政府がその権限を超越したという申立てがあった場合には、紛争を審理する管轄権を有する」<sup>(80)</sup>とあるのみである。ウェストミンスターの政府と議会が最高裁判所の裁定にどのように拘束ないし影響されるのかについては曖昧にされている。

第3に、1998年人権法との関係である。議会主権の国である英国において、裁判所が議会の作った法律を否定することはできない。だが、欧州人権条約を国内法化した1998年人権法が制定されたことで、議会の制定する法律が同法に抵触することはありうる。この問題に対処

(75) Cabinet Office, *op.cit.*(1), p.44, para.5.38.

(76) HC Hansard, vol.460, 15 May 2007, col.492.

(77) Blick and Hennessy, *op.cit.* (16), p.28.

(78) Cabinet Office, *op.cit.* (1), p.64, para.8.5.

(79) *Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*, Cm7864, London: TSO, March 2010, para.14.

(80) Cabinet Office, *op.cit.*(1), p.63, para.8.1.

するための苦肉の策として、上級裁判所による「不一致の宣言 (declaration of incompatibility)」という方途が同法の制定時に編み出された。つまり、当該の法律が1998年人権法に抵触する場合、上級裁判所は当該の法律について「不一致の宣言」を発するのである。議会はこの宣言を（全面的に、とは到底言えないが）自発的に受け入れて法律を修正するということが行われている。これに対し、『内閣執務提要』には、「不一致の宣言」について説明したあとで、「なお、法改正を議会に提案するのは政府であることに変わりはない」<sup>(81)</sup>と記載するのみで、政府（本来的には議会であろうが）がどの程度この「不一致の宣言」に拘束ないし影響されるのかは明確にされず、「不一致の宣言」をめぐる慣習の確立には言及がない。

最後に、レファレンダムとの関係である。議会主権の国である英国内において、全国レベルでレファレンダムが初めて実施されたのは1975年の欧州共同体加盟（脱退）をめぐるであった。レファレンダムは、保守党長期政権期には実施されなかったが、1997年に労働党政権が誕生すると、国家構造改革の推進の妥当性を有権者に諮るべく多く用いられた。レファレンダムはキャメロン連立政権下でも、庶民院の選挙制度改革に関連して実施されている。英国では、全国版と、スコットランドやウェールズ、北アイルランド、ロンドンに関する地域限定版を合わせると、政府はこれまでに11回のレファレンダムを行っている<sup>(82)</sup>。今後もEUとの関係を中心に国家構造の変更が検討される場合には、レファレンダムが実施される可能性は高い。問題は、政府・議会がレファレンダムの結果を否定する決定をできるのか、という点にある<sup>(83)</sup>。『内閣執務提要』はスコットランドやウェールズへの権限委譲と選挙制度改革といった具体的なレファレンダム以外には、レファレンダムの役割について言及していない。

このように、『内閣執務提要』は、政府が外部から受ける拘束の可能性については、曖昧な記述のままであるか、そもそも言及をしていない。もちろん、『内閣執務提要』がそれ自体として新しい慣習の根拠とならないという抑制的な執筆方針に基づいて編纂されていることを念頭に置けば、このことは自然であるとも言える。しかしながら、その場合にも、読者としては言及や説明のない内容に対する留意が必要であろう。

## おわりに

『内閣執務提要』の編纂は、英国の政府が運営される際のルールを明確にしてその透明性を高め、曖昧な論点も結果的に明らかにした点で、概して好意的に受け取られた。さらに言えば、政府外からの意見聴取によって最終的に出来上がった『内閣執務提要』は、法律や慣習、規則の出典と根拠を多くの場合に示しており、より詳しく知りたい読者にとっては格好の導入の書となりうる。

ただし、本稿でも論じたように、『内閣執務提要』はあくまで政府の立場から編纂されており、政府を本質的に拘束する文書とはならない可能性が高い。今後、『内閣執務提要』が裁判所の判決にどのように利用されるのかには注目する必要がある。また、その内容は関係する法律や慣習、規則の変化に合わせて流動的でもある。このように『内閣執務提要』には問題や曖昧さが

(81) *ibid.*, p.52, para.6.29.

(82) 英国選挙委員会 HP <<http://www.electoralcommission.org.uk/elections/referendums>>

(83) Blick and Hennessy, *op.cit.* (16), p.27.

残っていることも理解しておかなければならない。

『内閣執務提要』という文書が、変化する英国政治のなかで、どのように利用され、定着し、発展していくのかはまさに今後次第なのである。

（たかやす けんすけ 成蹊大学法学部教授）

# 内閣執務提要

政府の運営に関する法律、慣習及び規則の手引

## 凡 例

翻訳の底本には、Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1st edition, October 2011. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-manual.pdf>>を用いた。

本文中〔 〕内の語句は理解を助けるために訳者が補ったものであり、（ ）内の語句は原著の（ ）内の語句を訳出したものである。

脚注は、番号を付してあるものは原著の注であり、\*を付してあるものは訳者による注である。原著の注は章ごとの末尾に付されているが、翻訳では脚注とした。なお、原著の注のリンク先は現在では接続できない場合がある。

用語解説については、原著はアルファベット順であるが、翻訳では訳語の五十音順とした。専門用語の相当部分が用語解説において説明されているので、適宜参照されたい。また、EU、UNなどの略語については、巻末の略語一覧を参照されたい。

\* \* \*

翻訳は、調査及び立法考査局政治議会調査室・課の職員（吉本紀、山田邦夫、古賀豪、佐藤令、高澤美有紀、安田隆子、宮畑建志、濱野雄太、木村志穂、神田広樹、友納美和）が分担して行い、全体の調整を古賀、宮畑、濱野が担当した。

---

## 首相によるまえがき

---

私は政権に就くに当たって、副首相とともに、世界から称賛を以て注目され、透明性と説明責任をいっそう備えた政治体制を目指したいという、共通の希望について述べた。

内閣執務提要は、政府の運用の根拠となる内規と手続を記述するものである。政府の運用方法を定める慣習が、透明性を備えた形で1つのまとまった文書として記述されたのは、初めてである。これらの慣習を成文化し、公表することは、政府が我々の民主制を構成する他の部門といかに相互作用しているかを解明する案内となる。

今日、我々は、60数年ぶりに連立政権を担っている。この執務提要は、政権が移行しても変化することのない法律、慣習及び規則を記述していると同時に、現在の連立政権の運用や、議会期固定法の制定のような最近の立法上の変化をも記述している。

内閣執務提要の内容は、党派的なものではない—この執務提要は事実の記録であり、私は、前政権、〔議会の〕特別委員会及び憲法学の専門家が、草稿から最終的な刊行に至る過程で果たした役割を歓迎するものである。

内閣は、内閣執務提要を大臣と職員に対する正式の手引として承認した。私は、政府において勤務する全ての者に対して、この執務提要が示す指針に留意することを求めたい。

この国は、歴史と慣行を通じて豊かな憲法を育んできた。この憲法を記録し、また政府の活動をいっそう開かれた、説明責任を備えたものとする上で、内閣執務提要は極めて有益なものである。

デービッド・キャメロン [David Cameron]  
首相

---

## 内閣官房長による序文

---

前首相のゴードン・ブラウン〔Gordon Brown〕庶民院議員は、前回の総選挙の前に、政府の運営と手続に影響を及ぼす法律、慣習及び規則に関する情報源を提供するために、私に内閣執務提要を作成する作業を主導するよう要請した。私は、現首相と現副首相\*の承認を得て、2010年12月に草案を公表した。

草案は、多くの憲法学の専門家、関係団体及び一般公衆からの反応や議会の3つの特別委員会からの反応を含め、広範な関心を呼び起こした。これらから寄せられた報告書と意見は、論争の余地のある箇所、誤りや脱落の箇所、改善可能な箇所を特定する上で、極めて貴重なものであった。全体としてこの過程は、内閣執務提要の趣旨と草案の内容をおおむね支持するものでもあった。受け取った意見の概要は、別途公表されている。

この8か月余にわたって、内閣官房は、政府横断的に集められた同僚とともに、受け取った全ての意見を精査し、草案を改訂し、更新する作業を行ってきた。

草案の改訂に当たっては、かなりの数の細かい変更に加えて、内容の理解を補助するための重要な変更、特に、より詳細な指針への参照指示とリンクや、用語解説を盛り込んだ。

この〔草案の〕更新版、すなわち内閣執務提要の初版は、当初の趣旨に忠実であることに変わりはない。内閣執務提要は、主として政府において勤務する者のための手引であり、現在の状態を変更しようとするのではなく、記録するものである。この執務提要は、法的に拘束力を有したり、問題に決着をつけたりすることを意図したものではない。また、内閣執務提要は、規則と慣行を記録しているが、何らかの規則の根拠となることを意図したものではない。

この文書は、主として政府自体の運営の手引を提供している一方で、執政府の立場からの英国の議会制民主主義における政府の位置づけも記述している。したがって、この文書には、政府が国王、議会、独立した司法府、英国内の他の民主制上の諸機関や主な国際機関といかに関係するかを記述した章も含まれている。

内閣執務提要の内容は、静的なものではない。新しい立法の成立、慣習の変化又は政府の内部手続の変更により、内閣執務提要に記述された慣習及び手続は、時代

---

\* 現首相はデービッド・キャメロン〔David Cameron〕、副首相はニック・クレグ〔Nick Clegg〕を指す。

とともに発展することになる。この執務提要が政府の運営と手続に関する手引として有用であり続けようとするのであれば、こうした発展を反映するよう定期的に更新される必要がある。

ニュージーランドが際立った例であるのをはじめとして、いくつかの国の政府が内閣執務提要に相当する文書を数十年かけて進化させてきたのに対し、この内閣執務提要の初版は、2年にも満たない期間で作成された。この作成は集中的な作業であり、私は、この成果に貢献してくれた全ての方々に感謝を申し上げる。

私は、内閣執務提要が我々の政府機構にとって不可欠の手引として認められるようになることを確信し、政府内で又は政府と連携して勤務する全ての者が、この執務提要を基本的に参照する資料として使用するようになることを願う。

ガス・オドンネル〔Sir Gus O'Donnell〕  
内閣官房長

---

## はじめに

---

- 議会制民主主義
- 英国憲法
- 国王
- 議会
- 首相及び大臣
- 司法府
- 欧州連合法及びその他の国際法

---

### 議会制民主主義

---

1. 英国は、立憲君主を国家元首とする議会制民主主義の国である。主権を有する議会は、他の全ての統治機関に優越し、国王、庶民院及び貴族院から構成される。執政府は、議会を基盤とし、議会に対して説明責任を負う。司法府は独立している。
2. 憲法慣習上、統治することについて民主的委任を受けた国王の政府が、執政権を行使する。政府構成員は、通常、庶民院議員又は貴族院議員であり、政府は、議会に対して直接説明責任を負う。時の政府は、庶民院の信任を得られることにより政権の座にある。選挙は、国民に対する広範かつ継続的な説明責任を確保するため、少なくとも5年ごとに行われる。選挙の候補者は、無所属で立候補することができるが、通常は政党を代表しており、庶民院における政党の議席数が、政府の構成を決定する。
3. 議会は主権を有し、欧州連合（EU）、権限委譲政府及び地方政府といった異なる水準において検討され、決定されるべき一定の問題について議会制定法により定めてきたが、議会制定法は、その性格上廃止されることもある。

---

### 英国憲法

---

4. 英国は、単一の成文憲法典を有しない。国の仕組み及びその国民との関係のあり方を記述し、定め、規制する単一の文書は、存在しない。その代わりとして、憲法秩序が時代とともに発展してきており、現在も発展し続けている。憲法秩序は、一般的に「憲法的」と解される様々な制度、制定法、裁判所の判決、原則及び慣習から構成される。英国は、成文

憲法の意味について裁決を下す憲法裁判所を有さず、したがって、議会主権は、裁判所による制約を受けない（ただし、権限委譲事項に対する英国最高裁判所の管轄については、パラグラフ6.41を参照）。

5. 憲法問題及び憲法慣習には、次に掲げるものが含まれる。
  - 1215年のマグナ・カルタ、1689年の権利章典及び同年のスコットランド権利の要求、連合法、選挙権を拡張する様々な法律、貴族院の権能を制限する1911年議会法及び1949年議会法、1972年欧州共同体法、1998年人権法、〔これまで複数回制定された〕国民代表法、1998年スコットランド法、1998年ウェールズ政府法及び2006年ウェールズ政府法並びに1998年北アイルランド法のような**制定法**
  - 国王に固有の残余権限であり、現在ではおおむね首相及び国王の大臣の助言に基づき行使される**国王大権**
  - *Pepper v Hart* [1993] AC 593; *In re M* [1994] AC 377; *Jackson v Attorney General* [2005] UKHL 56を例とする、最高裁判所（かつては貴族院）、（イングランド、ウェールズ及び北アイルランドにおける）控訴裁判所及び高等法院並びにスコットランド控訴院により下された**判決**
  - 運用上拘束力があると認められているが、法律とはなっていない**慣習**及び憲法慣行上の規則
  - 英国の憲法を形作り、影響を及ぼす**欧州法及び国際法**

## 国王

6. 国王は、英国の国家元首であり、〔国に〕安定と継続を与え、国民の中心となる。慣習上、国王は、政府の政党政治に公には関与しないが、情報提供及び相談を受ける権限並びに大臣に対し助言、激励及び警告を与える権限を有する。このため、国王と大臣との間の意思疎通を秘密とする慣習がある。国王は、国王大権上の権限を保持するが、憲法慣習により、これらの多くは、いくつかの例外的場合（「留保権限」）を除き、所管大臣により、又は当該大臣の助言に基づき、行使される。国王の詳細については、第1章を参照。

## 議会

7. 議会は、国の支出の統制及び課税、立法、執政府の活動の監視、政府〔構成員〕の基盤となること並びに現下の問題を討論することなどの諸機能を有する。英国の全領域が庶民院に代表され、庶民院は、必要な場合に有権者が救済を求めることができるよう、有権者に代わって口頭及び文書で伝達する場を議員（MPs）に提供する。
8. 議会は、議会における国王及び2つの議院、すなわちその全議員が選挙される庶民院と、聖職貴族及び世俗貴族から成る貴族院とで構成される。議会は、国庫を全面的に統制し、

政府は、議会の承認を得ない限り、かつ議会の承認を得るまで、課税し、公債を発行し、公金を支出することができない。庶民院は、財政事項に関して貴族院に優位する排他的権限及び特権を有しており、庶民院を通過した立法を拒否する貴族院の権限は、制定法により制限されている。

9. 議会は、その立法権を行使する上で主権を有する。しかし、実際には、議会は、議会制定法並びに欧州法及び他の国際法の規定などの様々な制約を受けることを〔自ら〕選択してきた。
10. 議会はまた、執政府の活動を監視する。実際、時の政府は、その日常的活動に関して、まず議会に対して責任を負う。この職責は、議会の両院における特別委員会制度、議会質問、口頭及び文書の報告並びに討論並びに議会行政コミッショナーのような様々な仕組みを通じて遂行される。議会の詳細については、第5章を参照。
11. 1998年スコットランド法、1998年ウェールズ政府法及び2006年ウェールズ政府法並びに1998年北アイルランド法により、〔英国〕議会は、住宅、保健及び教育のような内政の分野に関する権限をスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの直接選挙された議会に委譲した。〔英国〕議会は、これらの事項に関して引き続き立法する法的権限を有しているが、通常は、これらの権限委譲議会の同意なく立法することはない。権限委譲の詳細については、第8章を参照。

## 首相及び大臣

12. 大臣の権限は、議会で成立した立法、国王大権及びコモン・ローに由来する。大臣は、法律に従って行為する包括的な責務を有する。裁判所は、大臣の行為が適法に行われたか否かに関して判定する。大臣の詳細について、また執政府と法の詳細については、第3章及び第6章を参照。
13. 首相及び内閣の役割は、おおむね慣習により定められている。首相は、国王の主な助言者であり、閣議の議長を務め、政府の組織に関して全般的責任を負う。内閣は、全ての政府の政策の最終的な裁定者であり、閣議及び内閣委員会における決定は、合議体としての承認が明確に不要とされる場合を除き、全ての政府構成員を拘束し、決定を受け入れることができない大臣は、辞任することが求められる。閣議及び内閣委員会の詳細については、第4章を参照。
14. 大臣は、その省庁及びエージェンシーの政策、決定及び活動に関して、議会に対して説明し、議会から説明要求を受ける責務を有する。
15. 大臣は、首相の信任を得ている限り在任する。大臣は、中立的な公務員により補佐される。

公務員は、誠実性、客観性、中立性及び清廉性を以て行為することが求められる。大臣は、公務員の政治的中立性を擁護しなければならず、『公務員規範』及び2010年憲法改革及び統治法の要請に抵触するいかなる行為も公務員に求めてはならない。公務員の詳細については、第7章を参照。

## 司法府

16. 司法府は、その判決において法律を解釈し、適用する。公正な司法を確保するために司法府が時の政府及び議会から独立していることは、長きにわたり確立した憲法上の原則である。公務員、大臣及び特に大法官は、司法府の独立の継続を擁護し、特定の司法上の決定に影響を及ぼそうとしてはならない。首席裁判官は、イングランド及びウェールズにおける司法府の長である。スコットランド控訴院長及び北アイルランド首席裁判官は、それぞれスコットランド及び北アイルランドにおける司法府の長である。最高裁判所は、英国の全ての民事事件、並びにイングランド、ウェールズ及び北アイルランドの全ての刑事事件の最終の上告裁判所である。司法府の詳細については、第6章を参照。

## 欧州連合法及びその他の国際法

17. 議会は、1972年欧州共同体法並びに必要な場合には第1次立法及び第2次立法により、EU法〔の規定〕を英国の国内法に編入することを定めてきた。
18. 英国は、その他にも憲法的枠組みを構成する広範な条約を批准してきており、その例としては、UN憲章、欧州人権条約、北大西洋条約及び世界貿易機関の様々な協定がある。EU及び国際機関の詳細については、第9章を参照。

## 第1章 国王

英国は立憲君主国である。国王は、政府に関する諸般の典礼上及び憲法上の責務を有する。国王は、国家元首であり、軍の長であり、イングランド国教会の最高統治者であり、かつ賞勲の源泉である。国王は、首相その他の大臣を任命し、また政府の権限の多くは国王の権限に由来する。このように、政府は、庶民院の信任を得ると同時に「国王の政府」でもある。

この章の内容

- 典礼上及び憲法上の責務
- 国王大権
- 王位継承及び戴冠
- 国王の不在及び職務遂行不能
- 枢密院
- 国教会

### 典礼上及び憲法上の責務

1.1 国王は、政府に関連する諸般の典礼上及び憲法上の責務を果たす。国王は、首相を任命し、その助言に基づき他の大臣を任命する（第3章を参照）。国王は、議会を会期ごとに開会し<sup>(1)</sup>、必要に応じ勅令〔Order in Council〕により議会を閉会することで、会期を終了させる<sup>(2)</sup>。2011年議会期固定法に基づき、議会〔の庶民院〕は、所定の選挙期日の17平日前に自動的に解散される<sup>(3)</sup>。同法に従って早期選挙が実施される場合には、国王は、首相の提案に基づく布告〔proclamation〕により選挙期日を定める<sup>(4)</sup>。国王は、全ての場合において、布告により議会の次の集会期日を定める。議会審議の全段階を終了した法案は、国王の裁可〔Royal Assent〕（国王による正式の承認）が与えられたときに法律となる<sup>(5)</sup>。国王はまた、スコットランド首席大臣及びウェールズ首席大臣を任命し、法律の定めるところにより権限委譲政府〔Devolved Administrations〕に関する役割を担う<sup>(6)</sup>。

(1) M. Jack, ed., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th edition, London: LexisNexis Butterworths, 2011, pp.158-161.

(2) *ibid.*, pp.144-145.

(3) Fixed-term Parliaments Act 2011, s.3(1).

(4) *ibid.*, s.2(7).

(5) Jack, ed., *Erskine May*, pp.642-645.

(6) 詳細については、1998年スコットランド法〔Scotland Act 1998〕及び2006年ウェールズ政府法〔Government of Wales Act 2006〕を参照。この執務提要においては、「スコットランド政府〔Scottish Government〕」及び「ウェールズ政府〔Welsh Government〕」とするが、各々制定法上の名称は、「スコットランド執

- 1.2 国王は軍の長である。軍の新兵は、国王に対する忠誠の宣誓（又は同趣旨の厳粛な誓約）が義務づけられる<sup>(7)</sup>。全て賞勲（例えばナイトの称号）は、国王が授与し、その大部分は時の政府の助言に基づき行われるが、国王が自らの裁量で授与する賞勲もある。功労勲章がその例である。英国の賞勲は、通常、内閣府の助言に基づき国王が授与するが、外国人に勲章及び褒賞を授与する場合には、外務・英連邦省（FCO）が国王に助言する<sup>(8)</sup>。
- 1.3 国王は、国家元首として諸国を訪問し、諸国の国賓を遇することで、外国との関係構築に寄与する。英国に加え、国王は、他の英連邦王国〔Commonwealth realms〕\*の国家元首でもある<sup>(9)</sup>。女王陛下はまた、54か国が任意に連合する英連邦の首長でもある<sup>(10)</sup>。
- 1.4 国王は、英国の一部ではないが自治権を有する王室保護領〔Crown Dependencies〕であるチャンネル諸島及びマン島に関する役割を担う<sup>(11)</sup>。国王は、王室保護領の良き統治について最終的な責任を負い、国王個人の代理として総督〔Governors〕を置く。憲法上、英国がこれらの防衛及び代表権について対外的に責任を負う。王室保護領は、英国による防衛及び対外的代表に係る年間経費を任意に分担する。王室保護領に責任を負う枢密顧問官〔Privy Counsellor〕は、現在は大法官〔Lord Chancellor〕である。英国はまた、14の海外領土〔Overseas Territories〕<sup>(12)</sup>に責任を負う。これらは、憲法上は英国の一部ではないが、国王は、海外領土においてその代理となる総督又は弁務官〔Commissioner〕を任命する責任を負う。

---

政府〔‘Scottish Executive’〕及び「ウェールズ議会政府〔‘Welsh Assembly Government’〕」（1998年スコットランド法及び2006年ウェールズ政府法）である。これら2つの組織はともに、後者の名称で呼ばれるほうが好ましい旨表明している。〔英国〕政府は、スコットランド法案において、スコットランド執政府の制定法上の名称をスコットランド政府に変更する立法措置を講じており、制定法上の名称をウェールズ議会政府からウェールズ政府に変更するために、適切な立法上の手段が見出されるか否かを検討している。

(7) Ministry of Defence, *Manual of Service Law*, 2011, Chapter 18, paragraph 8.

(8) 詳細については、Directgov, “The honours process explained.” <[www.direct.gov.uk/en/GovernmentCitizensandRights/UKgovernment/Honoursawardsandmedals/DG\\_067909](http://www.direct.gov.uk/en/GovernmentCitizensandRights/UKgovernment/Honoursawardsandmedals/DG_067909)> を参照。

\* 英連邦王国とは、英連邦諸国のうち英国の国王を元首とする国をいう。

(9) アンティグア・バーブダ、オーストラリア、バハマ、バルバドス、ベリーズ、カナダ、グレナダ、ジャマイカ、ニュージーランド、パプアニューギニア、ソロモン諸島、セントクリストファー・ネーヴィス、セントビンセント及びグレナディーン諸島並びにツバルをいう。

(10) The Commonwealth, *London Declaration*, 1949.

(11) Ministry of Justice, *Background Briefing on the Crown Dependencies: Jersey, Guernsey and the Isle of Man*, 2011.

(12) アンギラ、バミューダ、英国領南極地域、英国領インド洋地域、英国領ヴァージン諸島、ケイマン諸島、フォークランド諸島、ジブラルタル、モンセラト、ピトケアン諸島、セント・ヘレナ、アセンション島及びトリスタン・ダ・クーニャ、サウスジョージア・サウスサンドウィッチ諸島、キプロス内主権基地領域〔Sovereign Base Areas〕アクロティリ及びデケリア、並びに英国領タークス・カイコス諸島をいう。

## 国王大権

- 1.5 国王に固有の、残余権限としての国王大権上の権限〔Royal Prerogative power〕の範囲は、時代とともに変化してきた<sup>(13)</sup>。国王大権は、元来、在位する国王によってのみ行使されたものであった。しかし、現在では大臣が、自らの権限において、又は国王への助言を通じて、国王大権上の権限の大半を行使しており、国王は、憲法上、この助言に従うことを義務づけられる。ただし、国王は、情報提供及び相談を受ける権限並びに大臣に対し助言、激励及び警告を与える権限を有する。大臣による国王大権の行使の詳細については、第3章で述べる。

## 王位継承及び戴冠

- 1.6 王位の継承は、自動的に行われる。すなわち、継承者は、前国王の死去に伴い、いかなる式典をも行うことなく継承し、エドワード8世〔Edward VIII〕の場合のように、正式に戴冠しなくとも在位することができる<sup>(14)</sup>。戴冠式は、通常、〔即位の〕数か月後に実施される。
- 1.7 即位後最初に行われる枢密院〔Privy Council〕〔の会議〕において、国王は、長老派スコットランド国教会を維持し保護する旨の宣誓を行う必要がある<sup>(15)</sup>。次いで、治世の最初の議会において<sup>(16)</sup>、国王は、信仰に篤い新教徒であり、かつ新教徒による王位継承を保証すると宣言する必要がある<sup>(17)</sup>（国教会についてはパラグラフ 1.20及び 1.21を参照）。戴冠式宣誓に基づき、国王は、英国及び英連邦王国の国民を、合意された法及び慣習に従って統治すること、法及び正義が全ての裁判において慈悲をもって実行されるよう計らうこと、全力をもって神の法、福音の真の信仰告白及び連合王国においては法により国教会とされた新教徒の改革宗教を擁護すること並びにイングランドの主教・聖職者及びその監督に委ねられる教会に対し法の与える全ての権利及び特権を保護することを宣誓する<sup>(18)</sup>。

## 国王の不在及び職務遂行不能

- 1.8 国王が、国を短期間離れる場合、一時的に職務遂行不能となった場合又は一定の事由に

(13) 国王大権の詳細については、House of Commons Library, *The Royal Prerogative*, Standard Note, SN/PC/03861, 2009 を参照。

(14) Act of Settlement 1700.

(15) Act of Union 1707.

(16) 現代の慣行では、治世が改まった後最初の議会開会式において宣誓する。今上女王陛下は、1952年11月4日に宣誓を行った。

(17) Accession Declaration Act 1910.

(18) 戴冠式宣誓の形式の詳細は様々であるが、1689年戴冠式宣誓法〔Coronation Oath Act 1689〕に基づいている。詳細については、House of Commons Library, *The Coronation Oath*, Standard Note, SN/PC/00435, 2008 を参照。

より支障がある場合には、その職務は、國務顧問〔Counsellors of State〕に委ねられる<sup>(19)</sup>。現在は、国王の配偶者及び王統にある4人の最近親者がこれを務める。2人以上の國務顧問により、国王のいかなる職務をも遂行することができる。ただし、貴族の地位、称号若しくは爵位を与える権限又は1700年王位継承法の改正若しくは国王の尊称及び称号の変更に対し国王の裁可を表明する権限を除く。

- 1.9 国王が長期間職務遂行不能になった場合又は18歳未満の場合には、摂政〔Regent〕を任命することができる<sup>(20)</sup>。国王の職務遂行不能の場合には、国王の妃又は夫君、大法官、庶民院議長、イングランド・ウェールズ首席裁判官及び記録長官〔Master of the Rolls〕のうち3人以上の者が、国王の身体的又は精神的な障害のため必要であると決定したときに限り、摂政職の設置を宣言することができる。摂政は、戴冠式宣誓以外の国王の宣誓を行わなければならない。摂政は、国王のいかなる権限をも行使することができる。ただし、1700年王位継承法に定める王位継承の秩序を変更し、又はスコットランドの長老派教会統治制度を保護する法律を廃止し若しくは改正するいかなる法案をも裁可する権限を除く。

## 枢密院

- 1.10 枢密院<sup>(21)</sup>は、国王に対し、国王大権上の権限の行使、並びに議会制定法〔Act of Parliament〕により国王及び枢密院に付与された特定の職務の遂行について助言する。枢密院は、国王大権に基づき設置されるものであり、この制度を通じて、政府業務に係る事項のうち、歴史的理由等の理由で各省大臣としての大臣でなく枢密顧問官としての大臣に属するものについて、各省庁間の合意が達せられる。例えば、特定の制定法に基づく法的文書〔Statutory Instruments〕は、勅令の形式をとらなければならない。
- 1.11 枢密院に任命される者の大部分は、大臣、他の議会両院の議員〔Parliamentarians〕及び司法府の構成員から成る。枢密顧問官の任命は、首相の推薦に基づき国王が行う。枢密院への任命は、終身的なものであり、したがって、枢密顧問官の大半は枢密院の日常業務において果たす役割がなく、主に時の政府の大臣がこれを行う。
- 1.12 例外的に、閣議に出席する閣外大臣及び野党の幹部は、部外秘を条件（「枢密院条件〔‘Privy Council terms’〕」）に概要説明を受けることができる。この措置は、もっぱら自由意思に係るものであり、この条件で概要説明を受けることを望まない者は、招請を辞退することができる。枢密院条件に基づき概要説明を受けた者は、これを部外秘として扱うことに同意したものと了解される。

(19) Regency Acts 1937, 1943, 1953.

(20) Regency Act 1937.

(21) 詳細については、<[www.privycouncil.independent.gov.uk](http://www.privycouncil.independent.gov.uk)>を参照。

1.13 枢密院議長〔Lord President of the Council〕（國務大官〔Great Officers of State〕の第4位）<sup>(22)</sup>は、国王の主催する枢密院会議を統括する責任を負い、また、事案が「枢密顧問官により」承認を受ける場合の定足数に含まれる。この役職は、一般的に内閣の役職であり、庶民院院内総務又は貴族院院内総務が就任することも多い。枢密院議長職は、現在は副首相が務めている。

## 枢密院の委員会

1.14 内閣とは、枢密院の執行委員会である。枢密院には、いくつかの常設委員会がある（例えば、英国海外領土及び王室保護領並びに英連邦内数か国の終審裁判所でもある司法委員会）。

## 枢密院会議

1.15 枢密院会議は、国王が勅令に正式な承認を与える場である。定足数は3であり、召集は政府大臣に対してのみ行われ、輪番制で発せられる。大臣が枢密院会議への召集に応じた場合には、これが他の全ての用務に優先する<sup>(23)</sup>。

1.16 枢密院の決定は、命令簿に記録される。枢密院における女王陛下により定められる勅令は、第1次立法〔primary legislation〕又は第2次立法〔secondary legislation〕の形式をとる。

- 国王大権に基づき定められる勅令は、第1次立法の形式とみなされる。この例としては、議会の閉会〔prorogation〕の命令、王室保護領の請願又は立法の承認又は却下の命令、及び海外領土に関する特定の事項を扱う命令がある。
- 立法により付与された権限に基づき定められる勅令は、通常、議会手続を経ることになる。この例としては、国際連合（UN）の措置又は制裁を実施する命令及び1975年国王の大臣法〔Ministers of the Crown Act 1975〕に基づく職務移管令がある。

1.17 枢密院令〔Orders of Council〕は、国王個人の承認を必要とせずに「枢密顧問官」（すなわち大臣）が定めることができる命令である。更に枢密院令は、制定法に基づくものでもあり得るし、国王大権に基づき定めることもできる。制定法に基づく命令が制定法に基づく法的文書でもあるか否かは、制定根拠となる特定の法律の文言による。

- 制定法に基づく枢密院令の例には、総合医療評議会〔General Medical Council〕その他の規制機関により策定される規制の承認などがある。
- 大権に基づく枢密院令の例には、勅許団体（王立積算士協会〔Royal Institution of

(22) イングランド・ウェールズの國務大官は、大家令〔Lord High Steward〕、大法官〔Lord High Chancellor〕、財務卿〔Lord High Treasurer〕、枢密院議長〔Lord President of the Council〕、王璽尚書〔Lord Privy Seal〕、式部長官〔Lord Great Chamberlain〕、大司馬〔Lord High Constable〕、紋章院総裁〔Earl Marshal〕及び海軍卿〔Lord High Admiral〕から構成される。

(23) Cabinet Office, *Ministerial Code*, 2010, paragraph 2.5.

Chartered Surveyors)、王立在郷軍人会連盟〔Royal British Legion〕の類の組織)の内規の改正に対する承認などがある。

- 1.18 枢密院における女王陛下はまた、新造硬貨及び特定の銀行休日に関する制定法に基づく布告を承認する。議会を閉会し、また新議会期の集会期日を定める〔国王〕大権に基づく布告は、枢密院において承認される。2011年議会期固定法が定める条件に従って選挙期日に変更された場合に当該選挙期日を定める同法に基づく布告についても同様である。

### 枢密顧問官の委員会

- 1.19 枢密院の常設委員会に加え、枢密顧問官の委員会が、特定の任務を遂行するため臨時に設置され、また解散されることがある。これらは、枢密院府〔Privy Council Office〕から完全に独立しており、議長への報告を行わない。各委員会の委員長、構成員及び付託事項は、大臣により決定されるが、委員会が検討する案件により異なる。枢密顧問官の委員会の例には、ブレントリーのニュートン卿〔Lord Newton of Braintree〕が委員長を務めた委員会<sup>(24)</sup>及びブロックウエルのバトラー卿〔Lord Butler of Brockwell〕が委員長を務めた委員会<sup>(25)</sup>などがある。

## 国教会

- 1.20 国王は、イングランド国教会の最高統治者であり、1700年王位継承法の規定に基づき、同教会の信徒でなければならない<sup>(26)</sup>。国教会の立法<sup>(27)</sup>は、イングランド公法の一部をなす。国教会立法の発案は、国教会の教会総会〔General Synod〕が所管する。立法草案は、教会総会において承認された後、議会の両院による承認及び国王の裁可が、法律となる前に必要とされる。カンタベリー大主教、ヨーク大主教、ロンドン主教、ウィンチェスター主教、ダラム主教及び他の21の主教は、役職指定により、貴族院に列する資格を有する<sup>(28)</sup>。
- 1.21 国教会は、1871年にアイルランド全土で、1920年にウェールズで廃止された<sup>(29)</sup>。長老派教会統治制度を有するスコットランド国教会は、スコットランドにおける国民的な

(24) Privy Counsellor Review Committee, *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 Review: Report*, HC381, London: The Stationery Office, 2003 を参照。

(25) Report of a Committee of Privy Counsellors, *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*, HC898, London: The Stationery Office, 2004 を参照。

(26) Act of Settlement 1700, s.3.

(27) イングランド国教会の立法措置の詳細については、House of Commons Information Office, *Church of England Measures*, Factsheet L10, 2010; Church of England Assembly (Powers) Act 1919 を参照。

(28) Bishoprics Act 1878, s.5.

(29) 1869年アイルランド教会法〔Irish Church Act 1869〕は1871年に施行された。ウェールズにおける国教会は、ともに1920年に施行された1914年ウェールズ教会法〔Welsh Church Act 1914〕及び1919年ウェールズ教会(教会財産)法〔Welsh Church (Temporalities) Act 1919〕の2法により廃止された。

教会である。1921年スコットランド国教会法〔Church of Scotland Act 1921〕は、その宗教的独立を保証したものである。

---

## 第2章 選挙及び政府の成立

---

政府は、総選挙において選挙人に選ばれた庶民院の信任を得られることにより、政権の座にある。

この章の内容

- 総選挙
- 新議会の集会
- 政府の成立の原則
- 庶民院において単独過半数〔を得た政党〕のある議会
- 庶民院において単独過半数〔を得た政党〕のない議会
- 議会期中の首相又は政府の交代
- 野党との選挙前の接触
- 議会の解散
- 〔解散前の〕議事の処理
- 政府の活動の制限

---

### 総選挙

---

- 2.1 総選挙により、選挙人名簿に登録された選挙人は、庶民院において自らを代表すべき議員1人に投票することができる。2011年議会期固定法に従って、総選挙は、通常、5年ごとの5月の第1木曜日に行われなければならない<sup>(1)</sup>（ただし、パラグラフ2.2及び2.3を参照）。議会は、当該選挙の前に解散される。解散は、次の選挙の17平日前に自動的に行われる（解散の詳細は、パラグラフ2.22を参照）。議会は、新議会を召集するために枢密院における女王陛下が発する布告に定める日に集会する。召集日は、1867年議会閉会法〔Prorogation Act 1867〕に基づきその後の布告により延期することができる<sup>(2)</sup>。
- 2.2 議会在解散されると、2011年議会期固定法により、新たな庶民院の選挙のための令状を発する権限が与えられる（令状は、正式な文書による命令である）。令状は、1983年国民代表法に基づき、司法省事務次官でもある大法官府国王書記官長〔Clerks of the Crown in Chancery〕により大ブリテン選挙管理官に対し、北アイルランド国王書記官長により北アイルランド選挙管理官に対し発せられ、各選挙管理官に対し選挙の執行

---

(1) Fixed-term Parliaments Act 2011, s.1(3).

(2) M. Jack, ed., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th edition, London: LexisNexis Butterworths, 2011, p.146.

及び所管する選挙区域の選挙結果を付した当該令状の返還を要求する。併せて、新議会に貴族院議員を召集するため、全ての貴族院議員に対し召集令状が発せられる。

- 2.3 選挙手続及び詳細な選挙日程（1983年国民代表法に基づく）は、この執務提要の付録に掲載されている。候補者は、議会の解散〔dissolution of Parliament〕の日から6平日以内に候補者指名書を提出しなければならない<sup>(3)</sup>。

## 新議会の集会

- 2.4 新議会の最初の集会の日は、首相の助言に基づき、国王の発する布告により定められる。選挙後最初の水曜日に議会が集会するのが近時の慣行であった。2007年、庶民院現代化特別委員会〔Select Committee on the Modernisation of the House of Commons〕は、選挙期日と議会の最初の集会との間に12日の間隔を置くとする以前の慣行に立ち返ることを勧告した<sup>(4)</sup>。この勧告は、2010年に採択された。
- 2.5 庶民院が集会して最初の議事は、議長選挙又は再選挙\*及び議員による宣誓である<sup>(5)</sup>。貴族院の最初の議事もまた、議員による宣誓である<sup>(6)</sup>。通常、政府の立法計画を概説する女王演説が開会后2週目に行われ、引き続き4日又は5日の討論が行われる<sup>(7)</sup>。これにより、新議会の議事が適切に始まる。
- 2.6 貴族院議長の選挙は、総選挙に左右されることなく、直近の貴族院議長の選挙から5年目に当たる暦年の7月15日を経過する前に行われる。前回は、2011年7月13日に行われた。議会の解散が発表された場合には、当該〔新貴族院議長の〕選挙は、新貴族院議長の選挙に予定されていた日又は議会の開会式から1か月を経過しない日のいずれか遅い日に行われる<sup>(8)</sup>。

## 政府の成立の原則

- 2.7 政府が選挙された庶民院の信任を得られることは、その統治の権限の中心である。それは、信任動議又は不信任動議の表決により問われる<sup>(9)</sup>。議会期の固定及び不信任〔動議〕

(3) Representation of the People Act 1983, Schedule 1, paragraph 1.

(4) Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber: the role of the back bench Member*, HC337, London: The Stationery Office, 2007.

\* ここにいう再選挙とは、選挙が無効となった場合に行われる選挙ではなく、前議長が立候補した場合に行われる議長選挙のことをいう。

(5) Jack, ed., *Erskine May*, pp.150-154.

(6) *ibid.*, pp.501-502.

(7) *ibid.*, pp.157-162.

(8) House of Lords, Standing Order 19.

(9) 信任表決における過半数は、出席し表決に参加する議員の50% + 1である。

の表決については、パラグラフ2.19を参照。庶民院の信任を得ていることは、過半数を占めること又は全表決において勝利することと同義ではない。

- 2.8 首相は、辞任しない限り、かつ辞任するまで在任する。首相が政府を代表して辞任した場合には、国王は、庶民院の信任を最も得られるであろうと認められる者に、首相に就任し、政府を組織するよう要請する<sup>(10)</sup>。
- 2.9 歴史的に、国王は、首相を罷免し、又は後継首相を自ら選任する留保権限〔reserve powers〕を行使したことがあるが、この権限行使は1834年が最後であり、国王の威信を損なったものとみなされた<sup>(11)</sup>。近代においては、国王は政党政治に関与すべきでないという慣習〔convention〕があり、庶民院の信任を最も得られる立場にある者について疑義がある場合には、これを決定し、国王に明確に伝えようとする責任を負うのは、政治過程に関与する者及び特に議会で議席を有する政党である。現職の首相は、国王の主な助言者としてこの責任を特に負っており、首相は、辞任する際に、首相に代わって庶民院の信任を最も得られる者の推薦を国王から求められることがある。
- 2.10 これらの原則の適用は、個別の状況により異なるとともに、首相個人が辞任し、又は政府を代表して辞任する適切な時期を判断することは、国王の主な助言者としての首相の所管事項であることに変わりはない<sup>(12)</sup>。最近の例は、歴代の首相が、政府を組織するよう要請すべき者について国王に明確な助言ができるような状況になるまでは、辞任を申し出ないことを示している<sup>(13)</sup>。これらの例が今後、憲法慣習を確立したものとみなされるか否かは、まだ明らかではない。

(10) まれに、首相が辞任し、後に、新政府を組織するよう要請されることもある。例えば、ラムゼイ・マクドナルド〔Ramsay MacDonald〕は、労働党政府の首相として辞任し、1931年に挙国一致内閣の首相として再任命された。ウィンストン・チャーチル〔Winston Churchill〕もまた、1945年の戦時連立内閣の終了に引き続き新たな保守党政権を組織するよう要請された。

(11) ウィリアム4世〔William IV〕は、庶民院で過半数の支持を得ていたメルボーン卿〔Lord Melbourne〕の政府を罷免した。

(12) 特別委員会に提出された証拠において、現職の首相の責任には、後継首相に任命されるべき者が明らかになるまで引き続き在任する責務が含まれることが示された（Political and Constitutional Reform Committee, *Lessons from the process of Government formation after the 2010 General Election*, HC528, London: The Stationery Office, 2011, paragraphs 16-22）。これらの状況における首相の責任が責務に該当するか否か及び責任の範囲が問われてきたが、貴族院憲法委員会は、現職の首相が〔政府を組織する者について〕結果の明白でない総選挙後も引き続き、次の政府の組織形態が明らかになるまで在任する責務はないと結論づけた（House of Lords Constitution Committee, *12th Report: The Cabinet Manual*, HL107, London: The Stationery Office, 2011, paragraph 61）。

(13) マーガレット・サッチャー〔Margaret Thatcher〕の1990年11月22日の辞任声明によると、女王陛下に対し、自らは保守党の党首選挙の第2回投票に立候補する意思はなく、新しい党首が選出された際には速やかに首相を辞任する意思がある旨を伝えたとされている。サッチャーは、1990年11月28日に正式に辞表を提出した。2007年5月10日、トニー・ブレア〔Tony Blair〕は、労働党の新党首の選出後に辞任する意思を発表した。ブレアは、2007年6月27日に正式に辞表を提出した。5月6日に執行された2010年総選挙後、ゴードン・ブラウン〔Gordon Brown〕は、5月11日に辞任したが、その時まで、デービッド・キャメロン〔David Cameron〕に政府を組織するよう要請すべきことが明らかになっていない。

## 庶民院において単独過半数〔を得た政党〕のある議会

- 2.11 選挙後、現政府が単独過半数を維持した場合、すなわち新議会において最大政党が選挙で得た議席数が、他の政党の議席を合計した数を超過している場合には、通常、政府は、引き続き存続し、通常の事務が再開されることになる。国王は、首相に対し、引き続き在任するよう要請する必要はない。選挙の結果、〔現政府とは〕別の政党が単独過半数を得た場合には、現職の首相及び政府は直ちに辞任し、国王は選挙で勝利した政党の党首に政府を組織するよう要請することになる。首相及び大臣の任命の詳細については、第3章で述べる。

## 庶民院において単独過半数〔を得た政党〕のない議会

- 2.12 選挙の結果、単独の政党が過半数を得ることができなかった場合には、現政府は、首相が本人及び政府の辞表を国王に提出しない限り、かつ提出するまで存続する。現政府は、新議会が集会して、政府が庶民院の信任を得られるか否かを問うまで存続することができるが、信任が得られる見込みがなく、代わりとなる政府が明らかである場合には、総辞職することが求められる。
- 2.13 様々な政権が成立する可能性がある場合には、各政党は、庶民院の信任を最も得ることができ、次の政府を組織すべき者を明確にするために、協議を希望することができる。国王がいかなる交渉にも巻き込まれることを望まないにしても、その過程に関与する者には、王宮に継続して報告する責任がある。この報告は、政党又は内閣官房長が行うことができる。首相の首席秘書官〔Principal Private Secretary〕も、例えば、王宮との連絡の役割を担うことがある。
- 2.14 交渉に関与している政党の党首が公務員の補佐を求める場合には、当該補佐は、首相の許可を得た上で内閣官房長のみが手配することができる。首相が補佐を許可した場合には、当該補佐は、現在の与党を含む交渉に関与している全ての政党に限り平等に提供される。公務員は、通常どおり現政府に対しても引き続き助言する。
- 2.15 2010年5月の選挙後、首相は、公務員に対し政党間の交渉を補佐することを許可した<sup>(14)</sup>。
- 2.16 選挙後、政府が庶民院の信任を得る可能性が著しく疑わしい間は、政府の活動に一定の制限が課される。パラグラフ2.27-2.34を参照。

(14) 公務員は、政府を組織する憲法的手続に関する助言、個別の政策提案に関する事実情報並びに協議及び交渉の便宜（会議室等の施設の提供を含む）を提供することを許可された。それらの補佐の性格の詳細については、<[www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/civilservice-support-coalition-negotiations](http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/civilservice-support-coalition-negotiations)>を参照。

2.17 成立した政府の性格は、政党間の協議及びその結果としての合意により異なる。単独過半数を得〔た政党が〕ない場合には、成立し得る政府は、本質的に3つの型に大別される。

- 単独政党による少数政権で、(必ずというわけではないが) 共通の利益に基づく一連のその時々合意により支えられるもの
- 正式な政党間合意で、例えば1977年から1978年までの自由党と労働党の間の協定のようなもの
- 正式な連立政権で、一般的に複数の政党の大臣により構成され、典型的には、庶民院の過半数〔の支持〕を得ているもの<sup>(15)</sup>

## 議会期中の首相又は政府の交代

2.18 政府が庶民院において過半数を得ている時に首相が自らの辞任を選択する場合には、与党が後継首相として選出され得る者を明らかにする<sup>(16)</sup>。

2.19 2011年議会期固定法に基づき、「本院は、女王陛下の政府を信任しない」旨の動議に対して政府が敗北した場合には、14日以内に、現在の〔議席〕構成の庶民院から〔現政府とは〕別の政府が組織され、又は現政府が庶民院の信任の回復を求めることができる<sup>(17)</sup>。当該期間内に、「本院は、女王陛下の政府を信任する」旨の動議の可決により庶民院の信任を確保できる政府がない場合には、総選挙が行われる。それまで政府に対する「不信任」の表明とみなされてきた他の庶民院の議決は、もはや首相が総選挙を行うことを可能にし、又は首相に対して総選挙を行うことを義務づけるものではなくなる。首相は、自らが庶民院の信任を得られず、新政府が信任を得たことが明らかになった場合には、辞任することが求められる。

2.20 様々な政権が成立する可能性がある場合には、次の政府を組織すべき者について政党間の協議が行われることがある。この状況において、パラグラフ2.12-2.17に記述する手続及び検討事項が適用される。

## 野党との選挙前の接触

2.21 次の総選挙が近づいた議会期末の適当な時期に、首相は、主要な野党の党首に対し、公

(15) 2010年5月に成立した保守党と自由民主党の連立政権は、英国の連立政権の最近の例である。実際の連立の運営の詳細及び適用される手続は、*Coalition Agreement for Stability and Reform, 2010*に定められており、同合意には、政府の構成及び連帯責任〔collective responsibility〕の適用の詳細が含まれている。同合意及び *The Coalition: our programme for government, 2010* は、<[www.cabinetoffice.gov.uk/news/coalition-documents](http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/coalition-documents)>にある。

(16) 前掲注(13)を参照。

(17) Fixed-term Parliaments Act 2011, s.2(3).

務員との選挙前の接触を書面により許可する<sup>(18)</sup>。〔野党と公務員との〕会合は秘密とされ、大臣は出席せず、協議の報告を受けない。内閣官房長は、〔接触の〕要求があり、首相により許可された後は、この手続の調整に関する総括的な責任を負う。これらの協議は、野党の影の大臣が省庁の組織に関して質問し、政権交代が生じた際に想定される組織変更を公務員に知らせることを可能にするためにある。上級公務員は、通常は政策を論評し、又は政策について助言することはないが、野党の政策的主張の含意について質問することができる。

## 議会の解散

- 2.22 議会は、次の総選挙の17平日前に自動的に解散する<sup>(19)</sup>。2011年議会期固定法の規定に従って早期選挙が行われる場合、又は首相が緊急事態を理由として総選挙を2か月を限度として延期する権限を行使する場合を除き、総選挙の期日は、通常、〔現在の〕議会が選挙された日から5年後の5月の第1木曜日となる。同法に基づく解散は、更なる形式的手続を必要としないが、新議会を特定の日に召集するためには、布告が必要となる。
- 2.23 早期選挙は、2つの場合において行われる。第1の場合は、庶民院の3分の2の議員が直ちに総選挙を行うべきであることに同意し、「早期選挙を行うものとする」旨の動議を可決した場合である。もう1つの場合は、「本院は、女王陛下の政府を信任しない」旨の動議について政府が敗北し、その後14日以内に「本院は、女王陛下の政府を信任する」旨の動議を可決させる政府がない場合である。これらのいずれの場合にも、選挙期日は、首相の助言に基づく国王の布告により定められ、解散は、選挙期日の17平日前に行われる。布告は、枢密院における女王陛下により発せられる。
- 2.24 議会は、解散前に閉会し、又は単に休会することができる。開会中の解散は、現代の慣行ではない。閉会により、議会の会期は終了する。大臣の助言に基づき議会を閉会するのは、国王である。通常の手続では、国王が任命する勅命委員が勅命に従って議会を閉会する。勅命委員はまた、法律を成立させるため、両院で可決された法案について国王の裁可を宣言し、その後、貴族院において両院の閉会を發表する<sup>(20)</sup>。
- 2.25 議会の解散には、議会の閉会は必ずしも必要ではない。1992年、1997年、2005年及び2010年において、議会は閉会后に解散されたが、2001年の場合、並びに1970年総

(18) Cabinet Office, *Directory of Civil Service Guidance*, Volume 2, London: Cabinet Office, 2000, pp.18-19. 例えば、2010年5月に執行された選挙について、選挙前の接触は、2009年1月1日から許可された。2005年6月に執行された（遅くとも2006年7月までに執行されるはずであった）選挙について、接触は2005年1月1日から許可された。

(19) Fixed-term Parliaments Act 2011, s.3(1).

(20) Jack, ed., *Erskine May*, paragraph 145.

選挙後の1970年代及び1980年代の全ての総選挙では、議会は閉会せず、休会中に解散された。

### 〔解散前の〕議事の処理

- 2.26 早期の総選挙が行われる場合には、選挙期日が指定されると、解散前の数日間議会を開会することができ、これは「議事一掃〔‘wash-up’〕」期間として知られている。解散は、選挙期日の17平日前に自動的に行われる。議事には、解散前に完了させる必要があるものがある。特に、〔その歳出予算が〕政府に対して承認されたがまだ〔統合国庫資金法により〕配分されていない金銭\*は、解散の日までに配分されなければならない<sup>(21)</sup>、年間の時期によっては、解散により議会を開くことができない間に政府が活動し続けるために、その他の議事を行う必要があることもある。

### 政府の活動の制限

- 2.27 総選挙の直前の期間、総選挙の直後でその結果が明らかでない期間及び信任に関する表決により信任を失った後の期間は、引き続き政府は統治の責任を負い、大臣は自らの省庁に責任を負うが、慣習により、継続的又は長期的な性格の新たな措置を開始することについて慎重さを保つことが求められる。これらの3つの状況においては、必要不可欠な業務の継続が認められなければならない<sup>(22)</sup>。

### 選挙の公示日から選挙期日までの間の政府の活動

- 2.28 総選挙の直前の期間において、内閣府は、選挙期日までの活動に関する指針を公表する<sup>(23)</sup>。首相は、同様の趣旨を大臣に書面により指示する。
- 2.29 当該期間において、引き続き政府は統治の責任を負い、大臣は自らの省庁に責任を負い、必要不可欠な業務は継続される<sup>(24)</sup>。大臣は、引き続き在任するが、継続的又は長期的な性格の措置の開始については、慎重さを保つのが例である。したがって、主要な政策の決定又は公表、大規模な又は異論のある調達契約若しくは重要で長期にわたる約束をすること並びに高位の公職の任命及び上級公務員の任命の承認のような措置は、延期することになるが、そのような延期が国益を損ない、公金の浪費となる場合には、

\* 歳出予算により承認された金銭は、統合国庫資金法により配分される。パラグラフ 10.12 を参照。

(21) *ibid.*, pp.742-743.

(22) Cabinet Office, *Elections Guidance*, May 2011, paragraph 3.

(23) 総選挙に関して政府省庁に対して発せられた最近の指針は、Cabinet Office, *Elections Guidance*, 2010 である。

(24) 過去の総選挙において、必要不可欠な事務が選挙事務委員会〔Election Business Committee〕により行われたことがある。

この限りでない。決定を延期することができない場合には、一時的な取決めとして行い、又は当該問題に関する野党との協議を経て行うことができる。

### 総選挙後の活動

2.30 総選挙の直後、単独過半数を得〔た政党が〕ない場合には、政府が庶民院の信任を得る可能性が著しく疑わしい間は、パラグラフ2.27-2.29に記述する制限の多くが引き続き適用される。財政上その他の約束に関する制限を終了すべき時点は状況により異なるが、しばしば新首相が国王により任命された時又は政府が庶民院の信任を得られることが庶民院において確認された時のいずれかである。

### 信任を失った後の活動

2.31 政府は、「本院は、国王陛下又は女王陛下の政府を信任しない」旨の〔動議の〕表決において敗北した場合には、政府の成立のための最長14日の期間中に政府が庶民院の信任を確保するまでの間、又は庶民院の信任を確保することができる政府がなく議会が早期選挙の期日の17平日前に解散されるまでの間は、存続することになる。当該期間において、パラグラフ2.27-2.29に記述する制限が適用される。

### 政府の活動の制限期間中の指示

2.32（会計官が、予定された支出に関する適正性、適法性又は支出に見合った価値を理由として、予定された一連の措置に反対する場合には）会計官〔accounting officer〕が大臣の指示を求めることができるという規則は、前掲の3つの期間において引き続き適用される。パラグラフ2.27-2.29に記述する原則は、適切な場合には、当該規則の適用に妥当することになる。

2.33（第10章「政府の財政及び支出」に記述するような）通常の場合においては、会計官に対する大臣の指示は、会計検査院長（C&AG）に送付され、C&AGは、通常、これを決算委員会〔Committee of Public Accounts〕に回付することになる。この指示の写しは、財務省会計担当官〔Treasury Officer of Accounts〕にも送付されるものとする。議会が閉会され、又は解散されている期間において指示が発せられた場合には、商業上の問題又は他の微妙な問題を考慮して、当該指示は、会計官による〔異議の〕理由づけと併せて、直ちに当該省庁により公表され、議会が集会した後の最初の機会に、両院に提出されるものとする。当該指示はまた、公表と同時にC&AGに送付され、その写しが財務省会計担当官に送付されるものとする。

### その他の選挙

2.34 政府活動に課される制限の一部は、欧州議会、権限委譲政府及び地方政府の選挙期間に

においても適用される。2011年5月の選挙に関して内閣府が発した指針がその例である<sup>(25)</sup>。

---

(25) Cabinet Office, *Elections Guidance*, 2011.

---

## 第3章 執政府

---

首相は、庶民院の信任を得られることにより、政府の長となる。首相は、国王により任命され、政府の大臣の任命について国王に推薦する。

この章の内容

- 首相
- 大臣
- 大臣の権限
- 大臣の行為
- 政府の構成

---

### 首相

---

- 3.1 首相は政府の長であるが、総選挙を通じて表明された有権者の信任を得た庶民院の信任を得られることにより、その地位にある。首相に固有の権限上の地位も、庶民院における支持に由来する。現代の慣習により、首相は、常に庶民院に議席を有する<sup>(1)</sup>。首相は、通常、庶民院の過半数を占める政党の党首であると認められる者である。単独過半数を有する政党がない場合に関しては、第2章パラグラフ2.12-2.17を参照。
- 3.2 首相は、国王への非公開の謁見において就任を受諾し、その際に任命の効力が生ずる。首相は、伝統的に、第1財務卿〔First Lord of the Treasury〕（財務省コミッショナー及び第1財務卿の詳細については、パラグラフ3.29を参照）である。首相は、第1財務卿の立場において、1868年約束宣誓法に基づき、就任の宣誓を行う<sup>(2)</sup>。
- 3.3 首相は、制定法上の職務をほとんど有していないが、通常、国家の重要な問題を主導することになる。首相は、例えば大臣の任命の推薦、内閣及び内閣委員会の構成員の決定のような特権を有している。しかし、首相は、状況に応じて、これらの特権を行使する前に他の者の意見を求めることを承認することもできる<sup>(3)</sup>。『大臣規範〔*Ministerial Code*〕』によれば、「首相は、執政府の組織全体及び省庁の長である大臣間の職務の配

---

(1) 20世紀以前の首相には、貴族院に議席を有していた者がいる。例えば、ソールズベリー侯爵〔Marquess of Salisbury〕は貴族院議員で、19世紀末から20世紀初頭の間に首相を務めた。

(2) Promissory Oaths Act 1868, s.5.

(3) 例えば、*Coalition Agreement for Stability and Reform*, 2010に基づき、首相は、大臣の任命及び大臣の職務の配分を含む諸般の国王大権上の権限が副首相との協議を経た後でしか行使されないことを承認した。

分を所管する」とされている<sup>(4)</sup>。

- 3.4 首相は、他の大臣を任命し、解任し、その辞任を承認するような政府に関する国王大権上の権限〔Royal Prerogative powers〕の行使について、並びに2011年議会期固定法（後掲の大臣の権限に関する節を参照）に基づく早期選挙又は繰延選挙がある場合の選挙の実施のような特定の制定法上の権限の行使について、国王に助言する。
- 3.5 国王への定例の謁見において、首相は、政府の一般業務について国王に報告する。首相の所管事項には、多くの任命の国王への推薦も含まれる。これら〔の任命〕には、イングランド国教会の高位の構成員、上級判事及び特定の公務員が含まれる。首相は、様々な王立の委員会及び制定法上の委員会のみならず、いくつかの公的な委員会及び組織への任命も推薦する。
- 3.6 首相は、公務員担当大臣の職が1968年に設置されて以降、その職にあり、当該大臣として大部分の公務員の管理を総括的に所管する（第7章「大臣と公務員」を参照）<sup>(5)</sup>。首相は、国家安全保障並びに秘密情報部〔Secret Intelligence Service〕、保安部〔Security Service〕及びGCHQ〔政府通信本部〕に関する事項について、全体的に責任を負う大臣であるが、これに加えて内務大臣、外務大臣及び北アイルランド大臣は、〔これらの機関の〕個別の運用を許可する権限を立法で付与されている<sup>(6)</sup>。首相はまた、枢密院〔Privy Council〕の構成員として宣誓する。

## 大臣

- 3.7 一般的に、政府の大臣は、上級大臣〔senior ministers〕、下級大臣〔junior ministers〕、法務官〔Law Officers〕及び院内幹事〔whips〕に分類することができる。首相は、いずれの種類に属する大臣についても、例えば「欧州担当大臣〔‘Minister for Europe’〕」のように、大臣に求められる仕事を表す「特別な称号〔‘courtesy title’〕」を承認することができる。特別な称号は、法律上又は憲法上の意義を有しない。
- 3.8 庶民院議員又は貴族院議員である者のみが大臣になるという慣習があるが、その大部分は庶民院議員である。しかし、両院のいずれかの議員となる見込みの者が大臣に任命される例や、庶民院議員でなくなった後、短期間職に留まる例もある<sup>(7)</sup>。

(4) Cabinet Office, *Ministerial Code*, 2010, paragraph 4.1.

(5) Constitutional Reform and Governance Act 2010, s.3.

(6) Security Service Act 1989; Regulation of Investigatory Powers Act 2000; Intelligence Services Act 1994. 詳細については、<[www.sis.gov.uk/about-us/sis-in-government.html](http://www.sis.gov.uk/about-us/sis-in-government.html)>で入手することができる。

(7) パトリック・ゴードン・ウォーカー〔Patrick Gordon Walker〕は、総選挙で議席を失った後、1964年10月に外務大臣に任命された。ウォーカーは、レイトンにおける補欠選挙で敗北した後、1965年1月に辞任した。権限委譲が行われる以前、スコットランド担当法務総裁は、しばしば庶民院議員又は貴族院議員ではなかった。

## 上級大臣

- 3.9 政府における最も上級の大臣は、内閣の構成員である。首相は、内閣の構成員を決定するが、内閣の構成員には常に財務大臣〔Chancellor of the Exchequer〕、大法官〔Lord Chancellor〕及び国務大臣〔secretaries of state〕が含まれる。内閣の規模について公式の上限はないが、給与が支払われる大臣の数、特に最上位（閣僚級）の給与が支払われる大臣の数の制限がある（パラグラフ3.23を参照）。
- 3.10 首相により内閣の構成員となり、又は閣議に出席するようしばしば求められる他の大臣には、枢密院議長〔Lord President of the Council〕、王璽尚書〔Lord Privy Seal〕、ランカスター公領尚書〔Duchy of Lancaster〕、主計長官〔Paymaster General〕、予算担当大臣〔Chief Secretary to the Treasury〕及び財務担当政務官〔Parliamentary Secretary to the Treasury〕（庶民院院内幹事長〔Commons Chief Whip〕）が含まれる。担当大臣〔minister of state〕も、内閣の構成員となり、又は閣議に出席するよう求められることがある。

## 副首相

- 3.11 副首相〔Deputy Prime Minister〕の称号は、政府における上級大臣の1人、例えば与党の副党首又は連立政権における少数政党の党首に与えられることがある。副首相の役割は、時に他の役割を兼ねるが、所管事項は、状況により異なる。例えば、2010年における副首相の役割は、枢密院議長の役割を兼ねるとともに、政治・憲法改革を大臣として所管していた。副首相の称号を有する者が存在するという事実は、首相の後任を任命する国王の権限を制約するものではない。

## 筆頭国務大臣

- 3.12 大臣1人について、上席であることを示すために、筆頭国務大臣〔First Secretary of State〕として任命することがある。その任命は、他の役職と併せて行われることもある。筆頭国務大臣の所管事項は、状況により異なる。国務大臣の詳細については、パラグラフ3.26-3.28を参照。

## 下級大臣

- 3.13 下級大臣は、一般的に担当大臣、政務次官〔Parliamentary under secretaries of state〕及び政務官〔Parliamentary secretaries〕である。典型的には、下級大臣は、政府省庁に置かれる大臣であり、その職務は、省庁の長である上級大臣を支援し、補佐することである。省庁の下級大臣がその省庁の長である大臣の制定法上の職務を遂行することができるというカールトナ原則〔Carltona principle〕については、パラグラフ3.40-3.44を参照。

## 法務官

3.14 英国の法務官は、次に掲げる者をいう。

- 法務総裁 [Attorney General]
- 法務次長 [Solicitor General]
- スコットランド担当法務総裁 [Advocate General for Scotland]
- 北アイルランド担当法務総裁 [Advocate General for Northern Ireland]

3.15 法務官の役割は、第6章においてより詳しく扱われる。

## 院内幹事

3.16 政府院内幹事は、庶民院及び貴族院の両院に置かれる。庶民院及び貴族院における政府院内幹事長は、しばしば野党の対応相手との協議において、政府議事の日程を取り決める。政府及び野党の院内幹事〔の協議〕は、特定の議事案件の時間を確保する問題が議論される場合には、しばしば「通常の経路〔the usual channels〕」と総称される<sup>(8)</sup>。

3.17 院内幹事長及びその補佐は、自らの会派を管理する。これらの責務には、予定される議事を所属議員に周知すること、重要な表決に所属議員を出席させて自党の票数を維持すること及びバックベンチ議員\*の意見を党幹部に伝達することが含まれる。庶民院の院内幹事は、一般的に議会の討論の間、発言しない。しかし、貴族院の院内幹事は、各省庁を代表して議会で発言することがある。

## 大臣の任命

3.18 上級大臣は、1868年約束宣誓法<sup>(9)</sup>に基づき、就任の宣誓を行う必要があり、内閣の構成員は、全て枢密顧問官となる。

3.19 国務大臣及び他の大臣の一部（例えば、王璽尚書）はまた、当該職の公印を受ける。これらの大臣の任命は、国王による公印の交付により効力を生ずる。他の大臣の任命は、開封勅許状 [Letters Patent]（例えば法務総裁）又は王室御用達許可証 [Royal Warrant]（例えば支出長官）により行われ、又は認証される。これらの大臣以外の大臣の任命は、一般的に国王が首相による任命の推薦を承認した時から効力を生ずる。枢密院への任命の詳細については、第1章を参照。

(8) 院内幹事の詳細については、House of Commons Library, *The Whip's Office*, Standard Note, SN/PC/02829, 2008 を参照。

\* パラグラフ 5.7 の訳注を参照。

(9) Promissory Oaths Act 1868, s. 5.

## 大臣の辞任

3.20 大臣は、連帯責任〔collective responsibility〕を負い続けることができないとき、又は在任中の行為に関係する問題若しくは個人的若しくは私的な問題を理由として、辞任することができる。大臣が首相宛の書簡により辞任する場合には、しばしば書簡の交換が公表される。

## 議会担当秘書官

3.21 閣僚及び担当大臣は、議会担当秘書官〔Parliamentary private secretaries〕\*を任命することができる。全ての任命には、首相の文書による事前承認が必要となる。院内幹事長にも意見を求めるものとし、承認を受けるまでは、当該任命を行う約束をすべきでない<sup>(10)</sup>。

3.22 議会担当秘書官は、慣習により〔内閣の〕合議体としての承認〔collective agreement〕に拘束されるが、政府の構成員ではない<sup>(11)</sup>。その役割は、議会関係業務において大臣を補佐することである。

## 大臣数及び給与に関する制限

3.23 1975年大臣等給与法は、（議席を有しているのが庶民院か貴族院かを問わず）給与が支払われる大臣の数を109に制限している<sup>(12)</sup>。1975年庶民院欠格法に基づき、給与の有無にかかわらず、庶民院に議席を有する大臣の数の上限は、95である<sup>(13)</sup>。議会担当秘書官は、庶民院〔議員〕の大臣数の上限にも給与〔を受ける大臣数〕の上限にも算入されない。

## 大臣の権限

3.24 大臣の権限は、立法を通じて権限を付与する議会、コモン・ローに基づく大臣の権限及び大臣により又は大臣の助言に基づき行使される国王大権上の権限に由来する。各形態の権限は、制限及び制約を受けており、その行使について裁判所において異議申立てを受けることがある。大臣はまた、議会により承認された目的にのみ公金を使用することができる（第10章「政府の財政及び支出」を参照）。〔大臣の〕権限は、大臣の代理として公務員により行使されることもある（パラグラフ3.40-3.44を参照）。

\* 議会担当秘書官とは、与党の庶民院議員が任命される、大臣と与党との連絡役を務める無給の役職である。

(10) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraph 3.6.

(11) *ibid.*, paragraph 3.9.

(12) Ministerial and Other Salaries Act 1975, Schedule 1.

(13) House of Commons Disqualification Act 1975, Schedule 2.

## 議会により付与される権限

- 3.25 多くの議会制定法は、大臣に権限を付与し、又は大臣に制定法上の責務を課している<sup>(14)</sup>。通常の慣行では、大臣の職務の継続的な遂行に関係する権限及び責務（特に、ある1年を超える財政上の責任に関係するもの）は、立法において特定されるものとする<sup>(15)</sup>。制定法〔statute〕はまた、大臣に緊急時の権限を付与しており、特に現行法制が最も効果的に対応するには不十分である場合に、最終手段として勅令又は大臣により緊急事態規則〔emergency regulations〕を制定することができる<sup>(16)</sup>。
- 3.26 制定法上の権限及び責務の大部分は、国務大臣に付与されている。制定法上の権限及び責務は、国務大臣のいずれかにより行使され、又は履行される<sup>(17)</sup>。このことは、国務大臣という役職は、1つしか置かれられないという原則を反映しているが、確立した慣行では当該役職の職務を遂行するために複数の者が任命される。
- 3.27 首相により各国務大臣に特定の省庁（例えば、保健、外務、国防、運輸、教育等の各省）の所管事項が配分され、それにより各国務大臣が、實際上、当該省庁の範囲内の職務のみを遂行するということが、確立した慣行である。様々な省庁〔の設置〕を決定するのは、首相である（政府機構の改編については、パラグラフ3.55-3.59を参照）。
- 3.28 大部分の国務大臣は、「単独法人〔‘corporations sole’〕」として法人化されている。これにより、当該大臣に独立した法人格が付与される。これは、例えば、資産に対する所有権に関しては、当該役職にある者が交代した場合にも継承を容易に行うことができるので、行政上好都合である。
- 3.29 財務省に付与されている制定法上の権限は、財務省コミッショナー〔Commissioners of Her Majesty’s Treasury〕<sup>(18)</sup>により行使され、他の大臣により行使されることはできない。第1財務卿は、財務大臣及び下級財務卿とともに、財務省コミッショナーを構成する。しかし、財務省コミッショナーは、財務省コミッショナーとして会合することはない。実際には、財務省は、予算担当大臣及び他の財務省の下級大臣の補佐を得て、財務大臣がその長を務めている。

(14) 大臣に責務を課する規定の例として、2010年憲法改革及び統治法第5条及び第6条がある。これらは、公務員及び外務公務員の行為規範を公表するよう公務員担当大臣に義務づけており、同法第7条は、その内容について要件を課している。大臣に権限を付与する規定の例として、2006年会社法〔Companies Act 2006〕第19条がある。同規定は、会社のモデル定款を定める権限を国務大臣に付与している。

(15) HM Treasury, *Managing Public Money*, 2011, Annex 2.1: Public Accounts Committee Concordat 1932.

(16) Civil Contingencies Act 2004, ss.19-31.

(17) 「国務大臣」は、(別段の意図がない限り)1978年解釈法〔Interpretation Act 1978〕第1附則において「女王陛下の主要な国務大臣」をいうものとして定義されている。

(18) 「財務省」は、1978年解釈法第1附則において「財務省コミッショナー」をいうものとして定義されている。

3.30 その他の権限は、特定の大臣に付与され、当該大臣のみが行使することができる。例えば、司法府に関するいくつかの権限は、大法官に特定して付与される。制定法上の権限が個々の大臣に付与される一方で、実際には、それらの権限の行使は、通常、合議体としての承認に従う。第4章パラグラフ4.16は、合議体としての承認が適用される場合を記述しており、合議体としての承認の例外は、当該章のパラグラフ4.23-4.25にある。

### 固有の権限又は「コモン・ロー」に基づく権限

3.31 大臣の職務は、制定法に基づくものに限定されない。大臣は、制定法により大臣による権限の行使が妨げられる場合を除き、かつ議会が大臣に予算を認めた場合にのみ大臣がその業務に支出することができるという事実を条件として、国王の代理として、国王が行使することができるいかなる権限も行使することができる。これが、いわゆるラム原則〔Ram doctrine〕の要約である<sup>(19)</sup>。

3.32 大臣が行使することができる権限には、例えば、契約の締結、財産の譲渡又は法定外給付の実施のような個人に属するいかなる法的権限も含まれる。多くの大臣の権限が立法に規定されてきたため、固有の権限の範囲は、それに応じて縮減されてきている。

### 国王大権上の権限

3.33 国王大権上の権限は、一般的に大臣により、又は大臣、特に首相の助言に基づき国王により、行使される。ただし、国王は、引き続き、国王大権上の権限の一定のもの（功労勲章のような特定の賞勲の授与）を自ら行使し、非常事態においてその他の国王大権上の権限を行使する権利を留保している（パラグラフ1.5を参照）。

3.34 国王大権上の権限は、大きく次に掲げる種類に分けることができる。

- 憲法上の又は個人的な国王大権。これは、国王が引き続き自ら又は政府の助言に基づき行使する権限である。これには、首相及び他の大臣を任免する権限、立法を裁可する権限及び議会を閉会する権限が含まれる。
- 国王大権上の執行権限。これは、国王の代理として大臣により行使される権限である。大部分の国王大権上の権限は、これに分類される。これには、外務に関する権限、軍隊を配備する権限及び恩赦を与える権限が含まれる。権限委譲された職務に関係する国王大権上の権限のうち一定のものは、権限委譲政府の大臣により行使される。

3.35 国王大権の範囲は、（裁判所により形成されるものとしての）コモン・ロー及び（議会により制定されるものとしての）制定法の両方の影響を受け、それに応じて、時代と

(19) ラム原則は、グランヴィル・ラム〔Granville Ram〕による1945年11月2日付の覚書『国王の大臣（職務の移管）〔*Ministers of the Crown (Transfer of Functions)*』に記載されている。

ともに変化してきた<sup>(20)</sup>。

- 3.36 その時々国王大権の存在及び範囲の決定における裁判所の役割は、国王大権に対する重要な統制となることがある。特に、その統制は、裁判所が新しい国王大権を創出することはできないというコモン・ロー上の原則により強化される<sup>(21)</sup>。しかし、同時に、裁判所は、それまでは来歴に疑いがあった国王大権を認定し、又は古き国王大権を現代の状況に適合させることができる。例えば、国务大臣が緊急事態ではない場合に法と秩序を維持するために措置を講ずる国王大権上の権限は、1989年に控訴院により確認されるまで広くは認定されていなかったのである<sup>(22)</sup>。
- 3.37 時代とともに、立法はまた、場合によっては〔国王大権の〕廃止も含めて、国王大権の範囲を明確にし、制限してきた<sup>(23)</sup>。近年成立した法律の中には、国王大権の改革が主なねらいではないにもかかわらず、〔国王大権に〕重要な改革をもたらしてきたものもある。例えば、緊急時に私有財産への立入り、その取得及び破壊を行う国王大権上の権限が、歴史的に存在してきた。2004年民間緊急事態法は、従来国王大権を行使することが適当とみなされていた状況の大部分を事実上取り扱っている。
- 3.38 省庁の公務員は、大臣の権限の範囲について大臣に助言を提供する。最も複雑な事案においては、法務官に対し照会することができる（第6章を参照）。

### 大臣の権限行使の審査における裁判所の役割

- 3.39 裁判所は、権限行使のあり方を審査する。その主なルートは、司法審査の仕組みを通じたものであり、この仕組みにより、大臣がそのように行為する権限を有していないこと（人権の観点からのものを含む）、当該行為が不合理であること又は当該権限が手続的に不公正に行使されたことを理由として、大臣の行為への異議申立てが可能となっている。司法審査の詳細については、第6章パラグラフ6.10-6.13を参照。

### 大臣の権限行使

- 3.40 一般的には、大臣を長とする省庁における下級大臣、及び当該省庁の大臣に仕える公務員は、いわゆるカールトナ原則に基づき、当該省庁の長である大臣の権限を行使することができる。

(20) 「王は、国王大権を有していない。しかし、国家の法は、王にそれ〔国王大権を行使すること〕を許している。」〔‘The King hath no prerogative, but that which the law of the land allows him’〕*Case of Proclamations* [1610] EWHC KB J22, 77 ER 1352 を参照。

(21) *British Broadcasting Corporation v Johns* [1965] Ch 32 (CA).

(22) *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Northumbria Police Authority* [1989] QB 26 (CA).

(23) 例えば、1689年権利章典は、国王大権上の権限に基づく徴税権限が存在しないことをまぎれもなく示したものである。

- 3.41 この原則は、「カールトナ社対労働コミッショナー」の事件に由来する<sup>(24)</sup>。控訴院は、大臣の職務が通常、当該省庁の担当職員により、大臣の権限に基づき遂行されるのであり、そうでなければ公務は続けられないと認定した。控訴院は、そのような場合には、職員の決定は、憲法上、大臣がその職務を委任した者の決定というより、大臣の決定とみなすべきであると解した。
- 3.42 決定が大臣の決定として扱われるにしても、カールトナ原則は、特定の者に付与された制定法上の職務が、明示的又は黙示的な制定法上の権限なく、一般的に他の者には委任することができないという規則に対し、慣行として、例外を提供するものと解することができる。
- 3.43 カールトナ原則は、例えば準司法的職務などについて、所定の大臣本人が行うべきであるという議会側の意図を裁判所が推認する場合には、適用されない。いずれの場合にせよ、大臣は、全ての主要な決定については自らに諮るよう求めることになる。
- 3.44 1994年規制緩和及び業務委託法〔Deregulation and Contracting Out Act 1994〕第2部に基づき、大臣は、（公務員であるか否かを問わず）他の者に大臣の職務の遂行を許可することができる。この法律は、制定法により又は制定法に基づき大臣に付与され、かつ（例えばカールトナ原則に基づき）当該大臣の省庁における公務員が行使することができる職務にのみ適用される。職務の種類によっては、除外されるものもある。例えば、個人の自由に必然的に影響を及ぼす職務及び従位立法〔subordinate legislation〕\*を制定する権限である。大臣は、この法律に基づき制定された命令においてその職務が特定されている場合に限り、他の者に当該職務の遂行を許可することができる。この法律に基づき許可された者による当該職務の遂行は、おおむね当該大臣による職務の遂行として扱われる。
- 3.45 大臣は、自らの権限に基づく決定について、議会に対して説明責任を負うことに変わりはない<sup>(25)</sup>。

## 大臣の行為

- 3.46 『大臣規範』は、時の首相により発せられ、大臣に求められる行為基準の根拠となる原則を定めている。国王の大臣は、公務と私的利益との衝突が生じないようにし、また生じているような外観を示さないようにする等、最高位の適正性の基準に従って行動

(24) *Carltona Ltd v Commissioners of Works* [1943] 2 All ER 560 (CA).

\* 従位立法とは第2次立法の別名である。

(25) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraph 1.2(b). 『大臣規範』の旧版も、実質的には同じ原則を定めており、Resolution of the House of Commons of 19 March 1997, HC Deb, vol.292, cols. 1046-1047により承認された。

することが求められる<sup>(26)</sup>。大臣は、国際法上及び条約上の義務を含む法律を遵守し、司法を擁護し、公職の清廉性を守るといふ、何よりも大切な責務を負っている。大臣は、無私性、清廉性、客観性、説明責任、公開性、誠実性及びリーダーシップという公職者の7原則を守るといふ求められる<sup>(27)</sup>。

- 3.47 前大臣は、退任時に、退任後2年以内に予定する就任又は就職について、独立の企業就職諮問委員会〔Advisory Committee on Business Appointments〕に助言を求めなければならない。この委員会からの助言は、当該就任が行われた際又は発表された際に、公表される。『大臣規範』は、前大臣が当該委員会の助言に従わなければならないということを示している。現在、前大臣は、2年の間政府にロビー活動を行うことを禁止されている<sup>(28)</sup>。

## 政府の構成

### 大臣への職務の配分

- 3.48 首相は、政府の組織全体及び大臣間の職務の配分を所管する。内閣及び政府が最も効果的に組織されるようにすることは、首相の役割のうち根本的な部分である。

### 政府省庁

- 3.49 一般的に権限は国務大臣が有しており、省庁は自らの法人格を有しないので、政府省庁の構成は、大臣の職務の配分を反映するように改編される傾向にある。
- 3.50 政府省庁の大部分は、国務大臣〔Secretary of State〕が長を務め、首相が国務大臣に配分した職務、又は立法により個別に国務大臣に付与された職務を遂行することになる。その他の大臣を長とする省庁は、国務大臣以外の上級大臣が長を務める（例えば、財務省の場合は財務大臣〔Chancellor of the Exchequer〕）。
- 3.51 政府省庁には、一般的に1人又は複数の下級大臣が置かれ、これらの下級大臣は、通常、特定の所管分野が配分され、当該分野において省庁の上級大臣の名義で職務を遂行する。下級大臣の役割は、任命される際に首相により決定されることもある（例えば、「貿易・投資担当大臣」）、国務大臣により自らの省庁の下級大臣に職務が配分されることもある。

(26) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraphs 1.1-1.2.

(27) *ibid.*, Annex A.

(28) *ibid.*, paragraph 7.25.

## 外郭機関

3.52 外郭機関〔arm's-length bodies〕は、大臣から一定の距離を置いて特定の中央政府の職務を遂行するために設置される公的機関である。外郭機関には、主に3つの種類がある<sup>(29)</sup>。

- 非大臣省庁（NMDs）は、中央政府の省庁であり、職員は公務員である。NMDsには、役員会〔board〕が置かれ、大臣は、NMDsを直接には統制しない。その代わりに、NMDsには担当する大臣〔sponsoring minister〕が置かれ、当該大臣が役員会を任命するのが典型的である。
- エージェンシー〔executive agencies〕は、特定の成果の達成に焦点を当てて明確に定義された組織である。エージェンシーは、省庁の一部であり、職員は公務員である。
- 非省庁公的機関〔non-departmental public bodies〕は、国の統治の過程において一定の役割を担う機関であるが、政府省庁又はその一部ではなく、程度の差はあれ大臣から距離を置き運営される。非省庁公的機関は、通常、制定法上の機関のように、別個の法主体として設置され、職員は独自に雇用され、公務員ではない。

3.53 個々の外郭機関に関する大臣の役割及び責任は、通常、枠組文書において定められる<sup>(30)</sup>。

3.54 既存の外郭機関は、定期的に見直され、外郭機関の新設の提案は、内閣府により承認されなければならない。

## 政府機構の改編

3.55 首相は、政府機構の改編を所管する<sup>(31)</sup>。大臣により次に掲げる職務の移管が提案される場合には、首相の書面による承認を求めなければならない。

- 省庁の長である大臣間の職務の移管。ただし、改編が軽微で事務的に行うことができ、公表に値しない場合には、この限りでない。
- 改編が政治的に慎重な取扱いを要するもの、又は政策上若しくは組織上の幅広い問題を生ずるものとなる可能性が高い場合における、1大臣の所管の範囲内の職務の移管
- 大臣の称号の変更を伴う場合における、1つの省庁における下級大臣間の職務の移管<sup>(32)</sup>

3.56 特定の大臣に新たな職務を配分する提案についても、その職務が大臣の所管事項の範囲に完全には含まれない場合又は所管すべき大臣について意見の不一致がある場合には、

(29) 外郭機関の設置、管理、見直し及び廃止に関する指針については、<[www.cabinetoffice.gov.uk/content/public-bodies-andappointments](http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/public-bodies-andappointments)>を参照。

(30) 枠組文書に関する指針は、HM Treasury, *Managing Public Money*, 2007, Chapter 7, Section 7.7において公表されている。

(31) Cabinet Office, *Machinery of Government Changes*, 2010, p.3.

(32) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraph 4.3.

首相の承認も求めるものとする。更に、省庁の長である大臣が下級大臣に責務及びそれを表す特別な称号を付与する提案については、首相の書面による承認を得るものとする。NMDの設置は、政府機構の改編とみなされる。

- 3.57 職務移管令（1975年国王の大臣法に基づく勅令）は、大臣を長とする省庁に関する主要な改編について必要とされることが多い。一部の例では、大法官のような特定の省庁の長である大臣への、又は当該大臣からの、制定法上の職務の移管を行う場合には、通常、命令が制定されるまで改編を実施することはできない。その改編が、「国務大臣」により行使されると明示されている職務を国務大臣間で再配分する場合には、通常、命令が制定される前に改編を実施することができる。大臣を長とする省庁の範囲を越える政府機構の改編には、第1次立法が必要とされることがある。議会顧問局〔Office of the Parliamentary Counsel〕は、職務移管令の起草に責任を負う。
- 3.58 内閣官房長は、政府機構の問題に関する首相への助言を所管する。政府機構の改編に関わる省庁又はそのような改編の首相への提案を検討している省庁は、内閣官房〔Cabinet Secretariat〕に助言を求めるものとする。
- 3.59 大臣への職務の配分は、首相の所管事項であるが、政府は、重要な政府機構の改編について議会に報告する。内閣府は、主要な改編に関する説明文書〔explanatory document〕を内閣府ウェブサイト上に公表し、〔その説明文書を〕両院の図書館に置くよう手配する。これは、首相による改編理由を議会及び公衆に説明するのに資するものである。大臣は、通常、そのような改編の実施を検証しようとする〔議会の〕いかなる所管特別委員会にも、出席できるようにする。

---

## 第4章 合議体としての内閣の意思決定

---

政府は、大規模かつ複雑な組織であり、そのため案件について議論し、コンセンサスを形成し、論争に決着をつけ、決定を行い、進捗状況を監視するためには、公式及び非公式の仕組みを必要とする。慣習により、閣議及び内閣委員会は、政府の構成員を拘束する決定を行う。閣議及び内閣委員会は、政府の大臣で構成されるが、政府の大臣は、〔閣議及び内閣委員会における〕いかなる合議体としての決定についても、議会に対して説明責任を負うことになる。大臣は、連帯責任〔を負うこと〕により、決定に至った後には一致した立場を維持できるという想定のもとに、議論の際には自らの見解を率直に表明することが可能になる。

この章の内容

- 合議体としての内閣政治の原則
- 内閣
- 政務閣議
- 内閣委員会
- 閣議及び内閣委員会の議事
- 閣議及び内閣委員会の手続
- 内閣官房
- 内閣官房長

---

### 合議体としての内閣政治の原則

---

- 4.1 内閣は、政府の最終的な意思決定機関である。閣議及び内閣委員会の目的は、大臣が政策案件について検討し、合議体としての決定を行う枠組みを提供することである。閣議及び内閣委員会は、慣習により設置されているが、合議体としての意思決定のための具体的な取決めは、時の政府が定めることである。
- 4.2 政府の内閣制度は、連帯責任の原則〔principle of collective responsibility〕に基づく<sup>(1)</sup>。政府の全ての大臣は、連帯責任の原則が適用されないことが明示されている場合を除き<sup>(2)</sup>、内閣の合議体としての決定に拘束され、政府の全ての政策及び決定に対して共同の責任を負う。

---

(1) Cabinet Office, *Ministerial Code*, 2010, paragraph 2.3.

(2) 例えば、HM Government, *The Coalition: our programme for government*, 2010 は、合議体としての承認が明示的に除外されている諸般の分野を記載しており、例えば、選択投票制に係るレファレンダムに関しては p.27 に、大学財政に関しては p.32 に記載している。

- 4.3 したがって、実際に、閣議又は内閣委員会の決定が行われた時の大臣の出欠又は大臣の個人的な見解を問わず、当該決定が全ての政府構成員を拘束することになる。大臣には、決定に先立ち、一致した見解に達することを目的として、当該案件を討論する機会が与えられる。合議体としての決定事項を総括するのは、閣議の議長である首相又は所管内閣委員会の委員長であり、当該決定事項は、内閣官房により議事録に記録される。
- 4.4 『大臣規範』によれば、「連帯責任の原則は、この原則が適用されないことが明示されている場合を除き、大臣が、決定に至ったときには〔政府の〕一致した立場を維持する一方で、非公開で自由に議論することができるという見込みのもとに自らの見解を率直に表明できることを要請している。このためには、文書で表明される意見を含め、閣議及び大臣委員会における意見の秘密性が保持される必要がある」とされている<sup>(3)</sup>。内閣の文書及び議事録並びに2000年情報自由法の適用の詳細については、第11章パラグラフ11.18-11.20で述べる。

## 内閣

- 4.5 内閣は、首相が議長を務め、その構成員の決定も首相が行う<sup>(4)</sup>。内閣は、通常、上級大臣により構成される（内閣の構成員になると想定される大臣については、第3章パラグラフ3.9及び3.10を参照）。首相は、閣議に出席する他の大臣について、常時出席か特定の議事の際の出席か（例えば、法的助言を行う法務総裁）を問わず取り決めることができる。内閣の全ての構成員は、枢密顧問官として枢密院宣誓〔Privy Council Oath〕に拘束される<sup>(5)</sup>。内閣の構成員を網羅した名簿は、内閣府ウェブサイトで見ることができる<sup>(6)</sup>。
- 4.6 内閣は、慣習により設置されており、立法において定められる特定の付託事項又は権限を有しない。
- 4.7 首相は、開催日時及び開催場所を含む閣議の手続を定め、調整する。現在、閣議は、議会開会中、毎週火曜日の午前にダウニング街10番地\*の閣議室で開かれる。地方閣議〔Regional Cabinets〕も開催することができ、その場合、毎週の閣議がロンドン以外の地で開催される。閣議の議題には、通常、議会案件、国内問題及び外交問題並びに時事問題が含まれる。閣議及び内閣委員会の議事は、内閣官房により記録される。作

(3) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraph 2.1.

(4) 大臣の選任は、連立政権の場合には、〔与党間の〕協議に従うことがある。Cabinet Office, *Coalition Agreement for Stability and Reform*, 2010, paragraph 3.1を参照。

(5) 宣誓の写しは、<<http://privycouncil.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2011/02/privy-counsellors-oath.doc>>にある。

(6) <[www.cabinetoffice.gov.uk/content/list-governmentdepartments-and-ministers](http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/list-governmentdepartments-and-ministers)>

\* ダウニング街10番地は、首相官邸の所在地である。

成された議事録は、議論及び決定の公式記録である。閣議の議事録の詳細についてはパラグラフ4.34及び4.35を、内閣官房の詳細についてはパラグラフ4.51及び4.52を参照。

## 政務閣議

- 4.8 首相の裁量により、内閣の構成員は、政党政治上の事項を議論するために、「政務閣議〔‘political Cabinet’〕」という形で会議を開くことができる。このような会議は、通常〔の閣議〕と同様、閣議室で開催することができるが、事務官は出席せず、議論の結論は議事録に記録されない。

## 内閣委員会

### 内閣委員会の役割

- 4.9 内閣委員会〔Cabinet committees〕は、内閣の負担を軽減することで政府の業務がより効果的に処理されるのに資するものである。内閣委員会という仕組みはまた、連帯責任の原則を支えるものでもあり、政策提案が案件として全体閣議に付託されずとも徹底した検討に付されるようにするものである。内閣委員会の決定は、閣議の決定と同様の権威を有する。

### 内閣委員会組織の構成

- 4.10 首相は、内閣官房長の助言を受け、各内閣委員会の委員長、（副委員長が置かれる場合は）副委員長<sup>(7)</sup>、構成員及び付託事項を含む内閣委員会組織の全体構成を決定する<sup>(8)</sup>。詳細については、通常半年に1回、議会において文書大臣報告〔written ministerial statement〕により公表される。
- 4.11 〔内閣〕委員会は、通常、内務若しくは国内問題又は国家安全保障のような政府の業務の特定分野を検討するために設置される。適当と認められる場合には、細目を検討し、必要に応じて親委員会に報告するために、小委員会を設置することができる。首相は、特定の任務を遂行するために通常時限的に臨時委員会〔ad hoc committees〕又は雑件委員会〔miscellaneous committees〕を置くこともできる。例えば、国家安全保障会

(7) *Coalition Agreement for Stability and Reform*, paragraph 3.5 に基づき、各内閣委員会は、委員長とは異なる政党に属する副委員長を置いている。委員長及び副委員長は、未解決案件を連立委員会に付託する権限を有する。

(8) *Coalition Agreement for Stability and Reform*, paragraph 3.1 によれば、内閣委員会の設置、構成員の任命及び付託事項の決定については、従来も今後も首相が副首相とともに承認する。

議〔National Security Council〕及びその小委員会は、2010年5月に設置され、テロリズムその他の安全保障上の脅威、災害、レジリエンス\*、情報政策並びに安全保障・情報関係機関の業務遂行状況及び資源を含む英国の安全保障の全ての面に関する監視及び調整を所管する。

- 4.12 委員会の構成は、時の政府の必要に応じて変化する。現在の委員会、その付託事項及び当該委員会の構成員の一覧は、内閣府のウェブサイトで見ることができる<sup>(9)</sup>。

### 国家緊急事態

- 4.13 内閣府ブリーフィングルーム〔Cabinet Office Briefing Room〕(COBR)は、国際的、全国的又は複数の地域に影響を及ぼす大規模緊急事態への中央政府の対応を承認する仕組みである<sup>(10)</sup>。COBRにおける会議は、事実上、内閣委員会の会議であるが、構成員は固定されず、検討に付される案件に応じて大臣レベル又は事務官レベルで会議を持つことができる。おおむね、検討に付される特定の案件を主に所管する政府省庁の国務大臣が、〔当該会議の〕議長を務めることになる<sup>(11)</sup>。

### 事務官委員会

- 4.14 内閣委員会を補佐するために事務官委員会〔official committees〕を設置することができる<sup>(12)</sup>。事務官委員会は、内閣官房〔の事務官〕が議長を務める。構成員は固定されないが、所管内閣委員会の構成員である大臣が置かれる省庁の上級事務官が出席を求められることになる。
- 4.15 事務官委員会は、多様な目的で開催することができるが、通常、内閣委員会の前に開かれる。このことにより、事務官委員会は、内閣委員会資料に含める必要のある案件を検討することができ、内閣官房が問題となる可能性のある点を特定し、内閣委員会の委員長に対して効果的に概要説明を行うことができるように内閣官房を補佐することができる。

---

\* レジリエンスとは、災害等の緊急事態に備え、対応し、また緊急事態から復旧・回復することをいう。

(9) Cabinet Office, *Cabinet Committee System*, 2010.

(10) Cabinet Office, *Responding to Emergencies: The UK Central Government Response. Concept of Operations*, 2010.

(11) Cabinet Office, *Cabinet Committee System*, National Security Council (Threats, Resilience and Contingencies) を参照。

(12) Cabinet Office, *Guide to Cabinet and Cabinet Committees*, 2010, pp.17-18.

## 閣議及び内閣委員会の議事

### 合議体としての承認に付される案件

- 4.16 合議体としての承認〔collective agreement〕は、閣議若しくは内閣委員会の会議において又は大臣間の文書を通じて求められる。
- 4.17 連帯責任に係る案件についての明確な基準は存在せず、内閣官房は、各省庁が確信を持ってない場合には、助言することができる<sup>(13)</sup>。現在、次に掲げる場合には、諸提案に対して内閣委員会による検討が求められることになる。
- 当該提案が連立協定〔に掲げられた政策〕を推進する場合又は連立協定に影響を及ぼす場合
  - 当該案件が重大な公衆の論評又は批判を招くおそれがある場合
  - 当該事案が複数の省庁に関係する場合
  - 省庁間に解決できない対立が存在する場合<sup>(14)</sup>

### 閣議に付される案件

- 4.18 内閣自体により検討されるべき案件についての規則は存在せず、最終的には首相が、内閣官房長の助言に基づき議題を決定する。閣議及び内閣委員会はいずれも、合議体としての決定を行うことができるが、決定が行われる委員会の段階については、公開しないものとする<sup>(15)</sup>。しかし、次に掲げる事項は、通常閣議で検討される案件の種類を示すものである。
- 軍事行動をとる決定
  - 女王演説において言及される政府立法の優先案件
  - 君主制、議会改革及び権限委譲の枠組みの変更を含む憲法的性格を有する案件
  - 国内政策の最重要案件
  - 欧州関係又は国際関係の最重要事務
  - 内閣の全ての構成員に影響を及ぼす案件
  - テロリズムを含む国家緊急事態
- 4.19 重要な国内政策及び国際政策に関する案件の検討は、首相の承認を得た上で、閣議において、関係する国務大臣により詳細な政策の立案を報告するために概括的議論という形で早い段階で行われることも、公表前の最終段階として行われることもある。この過程の最終段階において案件が閣議に付された場合には、当該案件は、通常、〔事前に〕所管内閣委員会により議論され、承認されたものである。

(13) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraph 2.4.

(14) Cabinet Office, *Guide to Cabinet and Cabinet Committees*, pp.6-8.

(15) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraph 2.3.

## 立法

- 4.20 第1次立法に関係する全ての立法の提案は、所管する政策別〔内閣〕委員会の承認に加え、議会案件及び立法を所管する内閣委員会の承認を必要とする<sup>(16)</sup>。立法の提案には、一定期間内に立法するという公約、提出前の法案の承認、法案の議会通過における法案の修正及び議員提出法案〔Private Members' Bills〕に対する政府の見解が含まれる。
- 4.21 第1次立法を所管する内閣委員会の役割は、政策別内閣委員会の役割とは異なり、政府の政策の承認ではなく、立法計画の作成及び管理に関するものである。当該委員会は、政府の優先案件が立法計画全体の内容に盛り込まれるようにし、法案の議会通過が首尾よく管理されるようにすることを目的としている。
- 4.22 立法提案の承認の詳細については、内閣府ウェブサイトを参照<sup>(17)</sup>。

## 内閣の合議体としての意思決定が及ばない分野

- 4.23 財務大臣の予算及びその他の予算報告は、内閣に対して、それらが庶民院に提出される日の午前の会議において開示されるが、当該提案の内容については、同会議に先立ち、関係大臣と議論を済ませておくことが多い。当該提案は、修正されることなく内閣により受け入れられるものと見込まれるが、財務大臣は、必要に応じて修正することができる。
- 4.24 大臣職の中には、内閣を通さずに個別の大臣が行使する準司法的職務を所管するものもある。この例として、計画申請に対する〔国の〕強制介入〔call-in〕の結果行われる計画許可の決定及び恩赦大権〔prerogative of mercy〕の行使の勧告の決定がある。
- 4.25 事例としては少ないが、法務総裁は、同僚である関係大臣に対し、訴追した場合の公益性を評価する際に訴追機関により検討されるべき情報を、書面により求めることがある<sup>(18)</sup>。これは、例えば、訴追が国家安全保障、国際関係又は国外における英国軍の安全性を危うくするおそれがある場合に生ずることがある。これがいわゆるショークロス権限行使〔Shawcross exercise〕である<sup>(19)</sup>。しかし、訴追の決定は、訴追機関の所管事項であることに変わりはない。

(16) Cabinet Office, *Guide to Cabinet and Cabinet Committees*, p.10.

(17) Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, 2011.

(18) 訴追機関の例としては、検察庁〔Crown Prosecution Service〕、重大詐欺捜査局〔Serious Fraud Office〕、検察庁〔Public Prosecution Service〕（北アイルランド）がある。

(19) 1951年、当時法務総裁であったハートレー・ショークロス〔Sir Hartley Shawcross〕は、庶民院に対して、検察官が訴追するか否かを決定する方法及び法務総裁の役割について詳細な説明を行った。ショークロスはまた、訴追の決定のための情報を得るため、同僚である大臣から情報を求める方法について説明した。HC Hansard, vol. 483, 29 January 1951, cols. 679-90を参照。

## 閣議及び内閣委員会の手続

### 議題

- 4.26 閣議及び内閣委員会の各会議には、議題が設定される。閣議の場合には、議題の項目は、首相による承認を受ける。他方で内閣委員会の場合には、議題は所管〔内閣委員会の〕委員長による承認を受ける。
- 4.27 大臣はまた、内閣官房に対して、閣議又は内閣委員会において口頭で案件を提起することを望む旨通告することができ、承認された場合には、当該案件は議題の1項目として含まれる<sup>(20)</sup>。

### 文書及び説明

- 4.28 内閣官房は、文書及び説明の形式及び内容の基準を定める責任を負う<sup>(21)</sup>。
- 4.29 議題の各項目に対して、1人又は複数の主務大臣は、通常、同僚である大臣による検討に付すための文書を提出することになる。しかし、主務大臣だけではなく、当該委員会の構成員及び内閣官房も、議題の項目についての文書を提出することができる。
- 4.30 閣議及び内閣委員会のための文書及び説明には、〔構成員である〕大臣が十分な情報に基づく決定を行うために必要とされる情報が含まれるものとする。それらは、簡潔であり、かつ提案された政策に係る長所、短所及び危険性について言及するものとする。大臣が行う必要があるいかなる決定も明らかにされているものとする。文書では、公的支出の影響に関する説明がなされるものとする。文書が適切な基準を満たしていない場合には、内閣官房は、当該文書の不受理、独自の覚書への差替え、又は大臣間の検討に付する重要な論点を強調した当該文書の表紙の作成を行うことができる<sup>(22)</sup>。
- 4.31 文書の完成版は、〔閣議の文書は〕閣議前の金曜日に、〔内閣委員会の文書は〕内閣委員会の会議の少なくとも48時間前に配付されるものとする。これにより、閣議又は所管内閣委員会において当該項目が議論される前に、大臣が適切に情報を検討することができるようになる。

### 支出上の影響又は法的影響を伴う提案の承認

- 4.32 他の省庁が関心を有する分野の提案は、合議体としての承認が求められる前に、当該省庁と議論されるものとする。提案が公的支出に影響を及ぼす場合には、当該提案が合議

(20) Cabinet Office, *Guide to Cabinet and Cabinet Committees*, p.17.

(21) *ibid.*, pp.18-19.

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

体としての承認のために提出される前に、財務省の意見が求められるものとする<sup>(23)</sup>。政策を提案した省庁と財務省が事前に合意できない場合には、大臣による合議体としての検討のための提案には、両者が受け入れられる文言で財務省の見解が記載されるものとする。財務省の大臣が賛成しない限り、公的支出に影響を及ぼす政策提案は、承認されないことになる。必要に応じて、案件の決定を首相に、又は首相の判断で閣議に委ねることができる。

- 4.33 重要な決定が法的影響を有する場合には、通常、法務官との議論の後に検討される<sup>(24)</sup>。これには、潜在的に訴訟を引き起こすおそれのある案件又は政府の訴訟の取扱いに影響を及ぼす案件が含まれる。

## 議事録

- 4.34 議事録は、閣議及び内閣委員会の会議ごとに記録され、政府の歴史記録の一部となる。議事録は、議論の要点及び議長又は委員長により総括された閣議又は内閣委員会の結論を記載する。連帯責任の原則を守るため、大臣の発言の大部分は匿名とされる。しかし、〔議題の〕項目を提案した大臣の主張及び議長又は委員長の総括は、一般的に発言者が記載される。
- 4.35 議事録を作成し、閣議又は所管内閣委員会の構成員に対して配付するのは、内閣官房の所管である。これは、会議後24時間以内に行われるものとする。議事録は、配付に先立ち、閣議又は内閣委員会の議長又は委員長の承認を得ることはない。大臣が事実に関する訂正を行う場合には、内閣官房に対して、議事録の配付後24時間以内に連絡するものとする<sup>(25)</sup>。
- 4.36 『大臣規範』によれば、閣議及び内閣委員会の会議は、枢密院を除く他の全ての大臣の用務に優先するが、大臣が時として議会の議事を理由に欠席しなければならないこともあるのは了解されている、とされている<sup>(26)</sup>。
- 4.37 大臣が内閣委員会に出席できない場合には、大臣は、同委員会の委員長の承認を得て、代理として出席する下級大臣を指名することができる。これは、通常、同じ省庁の他の大臣となる<sup>(27)</sup>。しかし、閣議への出席は、委任することができない。特定の内閣委員会の会議についても、首相の決定により委任が認められないことがある。
- 4.38 首相が閣議に出席できない場合には、（首相が決定した席次に従って）次に上位の大臣

(23) *ibid.*, p.8.

(24) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraphs 2.10 and 2.12.

(25) Cabinet Office, *Guide to Cabinet and Cabinet Committees*, p.20.

(26) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraph 2.5.

(27) 大臣は、委員長の承認を得て、同じ政党に属する者に代理させることができる（Cabinet Office, *Guide to Cabinet and Cabinet Committees*, p.4 を参照）。

が議長を務めるものとする。内閣委員会の委員長及び副委員長が欠席する場合には、同様の原則が内閣委員会に対して適用される。

### 事務官の出席

- 4.39 閣議及び内閣委員会の会議への事務官（内閣官房以外の事務官）の出席は、案件について大臣が自由かつ率直に議論することができるように最小限に留める。
- 4.40 首相府〔Prime Minister's office〕の構成員は、いかなる内閣委員会の会議にも常時出席することができる。委員長は、秘書官を伴うことができる。現在は、この出席資格は、副首相室〔Deputy Prime Minister's office〕まで拡大されている。
- 4.41 必要に応じて、〔内閣委員会の〕付託事項に定めるところに従って他の事務官に内閣委員会の会議への出席を求めることができる。他の事務官の出席については制限があり、事務官が出席する必要がある場合は、内閣官房に事前に意見を求めなければならない。

### 定足数

- 4.42 閣議及び内閣委員会の会議の定足数は、定められていない。会議の進行の決定は、内閣官房の助言に基づき、当該内閣委員会の委員長が行う。

### 決定の実施

- 4.43 大臣は、閣議又は内閣委員会で行われた決定の実施に必要なあらゆる措置を自らの省庁が講ずるようにし、必要に応じて進捗状況を〔閣議又は内閣委員会の〕同僚に報告する責任を負う。

### 内閣委員会文書

- 4.44 合議体としての承認を要する案件の大部分は、所管内閣委員会の会議において検討される必要はなく、文書を通じて処理される<sup>(28)</sup>。
- 4.45 合議体としての承認を求める大臣は、所管内閣委員会の委員長に、又は例外として閣議の議長である首相に書面により通知するものとする。大臣が承認を求められる提案は、当該書面において明示され、回答が求められる期日（これには通常、少なくとも6平日は認めるものとする）についても同様に明示されるものとする。
- 4.46 いかなる回答も〔当該内閣委員会の〕委員長に提出され、全ての〔内閣委員会〕文書は、

---

(28) Cabinet Office, *Guide to Cabinet and Cabinet Committees*, pp.8, 12-16.

その写しが首相、副首相、当該内閣委員会の構成員及び内閣官房長に送付されるものとする。提案が立法の起草という含意を伴う場合には、第1議会顧問〔First Parliamentary Counsel〕に〔内閣委員会文書の〕写しが送付されるものとする。

- 4.47 委員長は、全ての回答を内閣委員会の構成員から受け取った後、(内閣官房の助言に基づき)大臣に対して、合議体としての承認の成否を確定し、当該承認の条件を記載した文書を送付することになる。
- 4.48 文書により決定に至らない場合には、所管内閣委員会の委員長は、当該案件を検討するために会議の招集を決定することができる。

### 権限委譲政府

- 4.49 権限委譲政府〔Devolved Administrations〕は、独立した執政府であり、政府の連帯責任の対象とはならないため、大臣は、権限委譲政府に対して内閣委員会文書の写しを送付しないものとする。権限委譲政府が利害関係を有する場合には、別途書面での送付を検討するものとする<sup>(29)</sup>。例外として、関係する〔内閣委員会の〕委員長の承認を得た上で、権限委譲政府の大臣を〔当該委員会の〕会議に招致することができる。こうした例外の1つとして、政府及び1又は複数の権限委譲政府の双方からの情報を要する緊急事態対応を扱う内閣委員会の会議がある。
- 4.50 権限委譲政府との政策案件の公式協議は、合同大臣委員会(JMC)を通じて行われる<sup>(30)</sup>。権限委譲の詳細については、第8章を参照。

## 内閣官房

- 4.51 内閣官房〔Cabinet Secretariat〕は、政府の業務が効果的かつ時宜を得た方法で処理され、合議体としての検討が適切になされるように首相及び内閣委員会の委員長、並びに現在においては副首相を補佐するためにある。したがって内閣官房は、各省庁とは機能が異なり、構成する職員は内閣府に属するものの、政府全体から選抜されている。
- 4.52 内閣官房は、首相、副首相及び内閣委員会の委員長を務める他の大臣に対して報告する<sup>(31)</sup>。内閣官房は、〔内閣委員会の〕委員長の承認を得て、内閣委員会の会議の議題を作成し、委員長にその職務について助言及び補佐を行い、委員会の議事録を発行する。

(29) *ibid.*, pp.13-14.

(30) Cabinet Office, *Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*, 2011, paragraphs 23-26.

(31) Cabinet Office, *Guide to Cabinet and Cabinet Committees*, p.5.

## 内閣官房長

---

### 内閣官房長

- 4.53 内閣官房長〔Cabinet Secretary〕は、内閣官房の長である<sup>(32)</sup>。内閣官房長は、退任する内閣官房長及び首席公務員コミッショナー〔First Civil Service Commissioner〕の助言に基づき首相が任命する。
- 4.54 内閣官房長は、やむを得ず欠席する場合を除き、全ての閣議に出席し、閣議の円滑な運営並びにその議論及び決定の記録の作成に責任を負う。これには、構成員及び付託事項等の内閣委員会の任命及び組織に係る全ての問題について首相に助言する責任が含まれる。

---

(32) 内閣官房長及び内閣公務員の長の役職には、1983年から現在に至るまで同一の公務員が就任している。しかし、2012年1月以降、この2つの役職には2人の異なる公務員が就任することが、2011年10月11日に発表された。

---

## 第5章 執政府と議会

---

議会は、英国の民主主義の中心である。大臣は、議会を通じて国民に対して説明責任を負う。『大臣規範』は、大臣が、その省庁及びエージェンシーの政策、決定及び活動について議会に説明し、議会から説明要求を受ける責務を有することを明らかにしている。大臣が正確で真実に基づく情報を議会に提供することは、最も重要である。

この章の内容

- 庶民院及び貴族院
- 基本的原則
- 政府〔提出案件の〕議事
- 政府の監視
- 立法
- 公職任命
- 議会行政コミッショナー
- 会計検査院長及び会計検査院

---

### 庶民院及び貴族院

---

- 5.1 庶民院議員は、普通選挙権を有する成人により直接選出される。貴族院議員の大部分は、首相の助言に基づき、国王により終身任命される。加えて、92人の世襲貴族も議員となっている（貴族院全体により選出される15人の役職者、貴族院の各院内会派により選出される75人の議員並びに式部長官及び紋章院総裁）。イングランド国教会の2人の大主教及び24人の主教も貴族院議員である。
- 5.2 庶民院は貴族院に優越する。庶民院は、民主的に選挙される英国の機関であり、政府は、その民主的委任を庶民院の信任を得ることにより受けている。両院は、庶民院の優越、財政上の特権及びソールズベリー・アディソン慣習〔Salisbury-Addison convention〕の運用に関するものを含む両院間の関係を規律する様々な慣習があることを認めている<sup>(1)</sup>。
- 5.3 庶民院は、財政事項について貴族院に対し古くからの権限及び特権を有する。1911年

---

(1) Report of the Joint Committee on Conventions, *Conventions of the UK Parliament*, HL265/HC1212, London: The Stationery Office, 2006.

議会法及び1949年議会法に基づき、庶民院で可決された金銭法案〔Money Bill〕は、貴族院で可決されなかった場合であっても国王の裁可を受ける。金銭法案に該当するか否かについての最終的な決定は、庶民院議長が、1911年議会法の規定<sup>(2)</sup>に従って行う。貴族院の財政上の権限はまた、庶民院の財政上の特権により限定されている。課税及び歳出に関する貴族院の役割は、同意することであり、提案又は修正を行うことではない。しかし、庶民院が特定の立法について財政上の特権を発動するまでは、貴族院は、（修正が明白に実質的なものであり、したがって〔庶民院の〕特権に対する認容できない侵害とならない限り）適切と思料する行動を自由にとることができる<sup>(3)</sup>。

- 5.4 [1911年議会法及び1949年の] 議会法によれば、庶民院で可決された法案（金銭法案又は議会期の上限を延長して5年を超えるものとする規定を含む法案を除く）を貴族院が否決し〔て廃案となり〕、庶民院が〔再提出された〕同一の法案を次会期に可決して、当該会期終了の1か月以上前に貴族院に送付した場合には、当該法案は、庶民院がこれと異なる決定をしない限り、貴族院での可決を経ることなく国王の裁可を受ける。議会法の目的上では、〔次会期において庶民院を再度通過した〕法案が貴族院で修正されずに可決された場合又は貴族院で両院の同意を得られる可能性のある修正のみが行われて可決された場合を除き、当該法案は、貴族院において否決されたものとみなされる。最初の会期中の〔庶民院における〕法案の第2読会からその次の会期中の庶民院における法案の可決\*までの間は、1年以上経過していなければならない。〔次の会期に庶民院において〕法案が2回目に可決される際には、最初に可決された法案と同一の形で可決されなければならない。〔この法案には〕前会期に貴族院が行った修正又は時の経過により不可欠となった修正を反映した修正以外を含めてはならない。庶民院は、更に修正案を貴族院に提示することができ、当該修正案は、貴族院が同意した場合には、貴族院による修正案で既に庶民院が同意したものとして取り扱われる<sup>(4)</sup>。
- 5.5 庶民院の総議員の3分の2以上の賛成を得て早期選挙の動議を可決することにより、又は政府不信任〔動議〕が可決され、庶民院が政府信任動議を可決しないまま14日が経過することにより、庶民院のみが早期総選挙を行わせることができる。これらの動議の形式は、2011年議会期固定法に定められている<sup>(5)</sup>。信任の詳細については、第2章を参照。

(2) Parliament Act 1911, s.1(2-3)

(3) M. Jack, ed., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th edition, London: LexisNexis Butterworths, 2011, Chapter 36; House of Lords, *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*, 22nd ed., London: The Stationery Office, 2010, paragraphs 8.180 and 8.181 を参照。

\* 庶民院における法案の可決とは、庶民院の第3読会における法案の可決を意味する。第3読会で可決された法案は庶民院を通過したものとして貴族院に送付される。立法手続については、パラグラフ 5.20-5.22 を参照。

(4) Jack, ed., *Erskine May*, pp.648-651.

(5) Fixed-Term Parliaments Act 2011, s.2(1).

## 基本的原則

- 5.6 大臣は、その議会对応においては全て『大臣規範』に定める次に掲げる原則に従うものとする<sup>(6)</sup>。
- 大臣は、その省庁及びエージェンシーの政策、決定及び活動について議会に説明し、これらについて議会から説明要求を受ける責務を有する。
  - 大臣がいかなる不注意による誤りであっても可能な限り直ちに訂正し、正確で真実に基づく情報を議会に提供することは、最も重要である。故意に議会の判断を誤らせた大臣は、首相に対して辞任を申し出ることが求められることになる。
  - 大臣は、可能な限り議会及び公衆に情報を公開すべきであり、公開が公益とならない場合に限り情報の提供を拒むことができるが、この決定は、2000年情報自由法を含む関連立法に従ってなされるものとする。
  - 大臣の代わりに、かつ大臣の指示に基づき議会の委員会で証言する公務員に対して、大臣は、『公務員規範 [Civil Service Code]』に定める公務員の責務及び責任に従い、正確で真実に基づきかつ完全な情報を提供することに可能な限り協力するよう求めるものとする。

## 政府〔提出案件の〕議事

- 5.7 政府議事は、庶民院の大部分の会議で優先するが、野党〔提出案件の〕議事、バックベンチ〔議員提出案件の〕議事\*及び議員提出法案に配分される各会期60日間については、この限りでない<sup>(7)</sup>。ウエストミンスター・ホールにおける討論の議題は、通常、抽選制度、連絡委員会〔Liaison Committee〕<sup>(8)</sup>及びバックベンチ議事委員会〔Backbench Business Committee〕を通じてバックベンチ議員により決定される<sup>(9)</sup>。これは、平均的な年には、政府が庶民院において約100日間を自由に使用できることを意味する。
- 5.8 貴族院において、与党院内幹事長は、政府議事の詳細な取決め及び各開会日の議事について責任を負う。政府議事は、「通常の経路」を通じて与党院内幹事長が取り決める<sup>(10)</sup>。

(6) Cabinet Office, *Ministerial Code*, 2010, paragraph 1.2.『大臣規範』の旧版も、実質的に同じ原則を定めており、Resolution of the House of Commons of 19 March 1997, HC Deb, vol.292, cols.1046-7により承認された。

\* バックベンチ議員とは、与党における大臣や閣外大臣等、政府の役職に就いていない議員と、野党における影の大臣や閣外大臣等、影の政府の役職に就いていない議員とを合わせていう。本会議場の座席が後列にあることからこのように呼ばれる。バックベンチ議員の提案に基づく議事がバックベンチ議事である。

(7) House of Commons Standing Order 14.

(8) 連絡委員会は、特別委員会の活動に関する一般的事項を審議し、特別委員会に関して庶民院管理委員会に助言し、庶民院における討論のための特別委員会報告書を選択し、公共政策上の問題に関して首相から証言を聴取する。連絡委員会は、他の特別委員会の委員長で構成される。連絡委員会の詳細については、<<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/liaison-committee>>を参照。

(9) House of Commons Standing Order 10.

(10) *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*, paragraph 3.30.

- 5.9 庶民院院内総務及び貴族院院内総務は、政府の大臣である。両院内総務は、両院の与党院内幹事長と密接に協力し、政府議事を計画する。貴族院院内総務は、貴族院の議事を支え、時には政府議事でない場合であっても一定の内部又は院内の議事を処理するために時間を確保し、必要な動議を議院に提出する責任を負う<sup>(11)</sup>。
- 5.10 庶民院バックベンチ議事委員会は、2010年〔に開始した〕議会期以前は庶民院院内総務の責任であった院内議事の日程調整を現在所管している。庶民院院内総務はまた、庶民院管理委員会〔House of Commons Commission〕、会計検査院監督委員会〔Public Accounts Commission〕、独立議会倫理基準委員会に関する議長委員会〔Speaker's Committee for the Independent Parliamentary Standards Authority〕及び選挙委員会に関する議長委員会〔Speaker's Committee on the Electoral Commission〕等の庶民院に係る様々な制定法上の組織の役職指定による構成員〔ex-officio member〕でもある。

## 政府の監視

### 議会の質問

- 5.11 執政府の監視は、議会の基本的な機能の1つである。
- 5.12 両院の議員は、口頭答弁又は文書答弁を求める大臣への質問を提出することができる。これらの質問に対する答弁において、大臣は、その省庁の業務、政策決定及び活動について説明し、報告する義務を負う<sup>(12)</sup>。
- 5.13 庶民院において口頭答弁を求める質問は、政府が決定した順番表に従い、特定の日に特定の省庁により答弁されるよう提出する。貴族院においては、口頭答弁を求める質問は1日4問までとされ、どの省庁の業務に関連してもよい。文書答弁を求める質問は、いずれの議院においてもいずれの開会日でもどの省庁に対しても提出することができる。文書答弁は、質問を提出した議員に送付され、該当する議院の公式記録において公表される。加えて、各議院の議長は、その裁量により緊急質問〔urgent question〕の実施を許可することもできる（庶民院における緊急質問及び貴族院における非公式通告質問〔private notice question〕に関するパラグラフ5.16を参照）。

(11) 庶民院院内総務の役割は、Jack, ed., *Erskine May*, p.50. で詳細に説明されている。貴族院院内総務の役割は、*Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*, pp.60-66 で詳細に説明されている。

(12) 詳細については、Jack, ed., *Erskine May*, pp.352-368,503ff; *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*, pp.92-104 を参照。

## 委員会への証拠

5.14 各議院は、政府の業務を監視し、政府に説明させるために特別委員会〔select committees〕を設置している。庶民院においては、公法案委員会〔public bill committee〕もまた、同委員会が扱う法案に関する証拠書類又は証言を調べることができる<sup>(13)</sup>。大臣及び公務員は、通常、求められた場合には、これらの委員会に出席して証言し、証拠書類を提出する<sup>(14)</sup>。第7章「大臣と公務員」は、これらの規則の公務員への適用について詳細に記述している。

## 議会に対する報告

5.15 議会の開会中において、最も重要な政府の政策に関する発表は、まず議会に対して行うものとする<sup>(15)</sup>。

5.16 大臣は、しかるべき合議体としての承認を得て、その省庁の業務に関して、議会に対し、口頭及び文書の両方で報告することができる。庶民院でも貴族院でもなく政府が、報告するか否かを決定する。口頭報告の本文の写しは、通常、口頭報告の直前に野党第一党にも提供される<sup>(16)</sup>。口頭報告に続いて、当該大臣は、議員から当該案件について質疑を受ける。大臣は、各議院において文書報告を行うこともできる。これらの報告は、議会資料配付課〔Vote Office〕（庶民院）及び印刷文書課〔Printed Paper Office〕（貴族院）により配付され、翌日、ハンサード〔Hansard〕において公表される。政府が公衆の関心を有する事項について報告する予定がない場合には、庶民院議長は、適切な監視を確保するため、当該事項について緊急質問を行うことを議員に許可することができる。又は、一般的ではないが、当該案件について詳細に議論するための緊急討論<sup>(17)</sup>を求めることを議員に許可することができる。非公式通告質問は、貴族院において行うことができ、当該質問が直ちに答弁を求めるに足る緊急性を備えているか否かの決定は、貴族院議長が行う<sup>(18)</sup>。

5.17 発表には、議会討議資料〔Command Paper〕として議会に提出され、公表される文書の提出を伴うこともある。

(13) 両院の特別委員会の一覧については、<<http://www.parliament.uk/business/committees>> を参照。

(14) オズマザーリー規則〔Osmotherly Rules〕として知られる、特別委員会に対する情報提供に関する指針は、Cabinet Office, *Departmental Evidence and Response to Select Committees*, 2005にある。

(15) この原則は、Resolution of the House of Commons on 20 July 2010, HC Deb, vol.514, cols. 244-288により再確認された。

(16) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraph 9.5.

(17) Jack, ed., *Erskine May*, pp.374-375.

(18) *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*, paragraph 6.34.

## 立法<sup>(19)</sup>

### 女王演説及び立法の提案

- 5.18 各会期は、開会式により開始し、これを以て国王が正式に議会を開会することになる。開会式では、今後の立法計画の概要を述べる女王演説が行われる。この演説は、政府が作成し、内閣が承認するが、貴族院の玉座から国王が行う。
- 5.19 開会式の後、政府の立法計画は、通常4日間又は5日間両院で討論される。この討論において、大臣は、政府の予定する立法について説明し、弁護する。それぞれの日における討論の題目は、通常の経路で合意される<sup>(20)</sup>。

### 立法過程

- 5.20 全ての政府提出法案〔government bill〕は、各議院において次の段階を経る<sup>(21)</sup>。法案が提出され、第1回の朗読が行われる。これは法案を公表するための形式的手続きである。最初の実質的な審議は、法案の原則について討論する第2読会である。討論は大臣（庶民院においては、通常、国务大臣）が開始する。庶民院における締めくくりの演説は、通常、別の大臣が行うが、貴族院においては、しばしば同じ大臣が討論を締めくくる。
- 5.21 庶民院において、法案の委員会審査の段階は、通常は公法案委員会又は場合により全院委員会〔committee of the whole House〕において行われる（パラグラフ5.22を参照）。委員会は、法案の各条文を詳細に審議し、修正することもできる。庶民院における委員会審査の段階は、通常、下級大臣が担当し、公法案委員会は通常週4回開催されるため、当該大臣の時間的負担は極めて重いものとなることがある。庶民院の公法案委員会に送付された法案は、庶民院の本会議に戻されるが、そこではこれを審議の上、更に修正することができる（報告段階とも称される）。法案は、貴族院に送付される前に、最終段階である第3読会を経る。いずれかの議院が法案を修正した場合には、他の議院は、法案全体ではなく、修正部分についてのみ審議し、この過程は、両院間で合意に達するまで数回にわたって行われることがある。
- 5.22 両院において〔法案審議の〕段階は同じであるが、3つの大きな違いがある。庶民院において、法案の審議の日程は、審議日程規則〔programme order〕により決定することができる<sup>(22)</sup>。貴族院においては、これに相当する手続は、現在用いられていない。庶

(19) 立法は、政府刊行物発行所〔Her Majesty's Stationery Office〕による印刷及びオンライン <<http://www.legislation.gov.uk>> により公表される。

(20) Jack, ed., *Erskine May*, pp.157ff を参照。

(21) 第1次立法の手続の詳細については、Jack, ed., *Erskine May*, Chapters 26-29 を参照。

(22) House of Commons Standing Orders 83A-83I.

民院において、法案は、一般的に公法案委員会に付託されるが、同委員会は、委員として特別に任命された委員から成り、本会議場から離れた委員会室で会議を開く。他方、貴族院において、法案は、通常、貴族院議員が誰でも出席できる全院委員会（本会議場で会議を開く）又は大委員会〔grand committee〕で審議される。しかし、重大な憲法上の含意を有する法案は、庶民院においては、慣習により、公法案委員会よりも全院委員会で扱われる。貴族院では、第3読会において実質的な修正案を提出できる一方、庶民院ではできない。

- 5.23 政府は、議会に対して、各法案に関して提供される参考資料について約束しており、その大要については、内閣府の『立法の手引〔*Guide to Making Legislation*〕』の説明文書〔Explanatory Notes〕に関する部分に記述されている<sup>(23)</sup>。

### 法案の草案、立法前審査及び立法後審査

- 5.24 大臣は、適当と認める場合には、立法前審査〔pre-legislative scrutiny〕のために法案の草案の公表を検討するものとする<sup>(24)</sup>。庶民院連絡委員会及び貴族院憲法委員会〔Constitution Committee〕の報告書は、これをグッド・プラクティスとみなしている<sup>(25)</sup>。法案の草案〔draft bills〕の大部分は、庶民院特別委員会又は両院合同委員会〔joint committee〕において審議される。両院合同委員会の設置の決定は、正式には、両院において院内総務の提案に基づき行われる。両院合同委員会の設置の有無にかかわらず、いずれの議院の委員会も法案の草案を審査することを選択することができる。委員会が法案の草案を審査し、報告すると、政府は、当該委員会の勧告を検討し、当該法案が正式に議会に提出される前に変更を加えることができる。立法前審査は、立法の質を改善し、議会及び公衆が政府の立法計画に深く関与し、その認識を深めるようにすることに資することができる。

- 5.25 法律が成立すると、政府は、大臣が（いくつかの例外はあるが）国王の裁可の後3年から5年以内に立法後審査〔post-legislative scrutiny〕覚書を公表することを保証している<sup>(26)</sup>。この覚書には、当該法律の〔立法〕当初の目的に照らした実際の作用に関する予備的評価が含まれる。庶民院の〔当該法律の〕所管特別委員会は、本格的な立法後評価の実施を決定するためにこの覚書を利用することができる。立法後審査は、貴族院の委員会又は両院合同委員会によっても実施されることがある<sup>(27)</sup>。

(23) Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, s.B, 2011. 例えば、政府は、説明文書において政府提出法案の人権上の側面についてより詳細な情報を提供することを約束した (s.B, paragraph 10.62.)。加えて、庶民院図書館に寄託することとは別に庶民院議会資料配付課に影響評価の写しを備えることを要件とした。

(24) *ibid.*, paragraphs 22.1-22.33.

(25) 特に2001年以降の各委員会の活動についての年次レビュー。

(26) *Post-legislative Scrutiny: the Government's Approach*, Cm7320, London: The Stationery Office は、審査の手続について詳細に記載している。

(27) *ibid.*, paragraph 9.

- 5.26 立法後審査は、内部的政策レビューを含む他の制定後レビュー作業に加えて実施されるものであるが、外部団体による委託レビュー又は当該法律を所管する省庁が実施する影響評価の過程の一部としての施行後レビューと組み合わせられることがある<sup>(28)</sup>。

## 第2次立法

- 5.27 多くの議会制定法は、より詳細な法規を制定する権限を大臣に委任している。数千の制定法に基づく法的文書—委任立法〔delegated legislation〕又は第2次立法と〔secondary legislation〕しても知られる—が毎年制定されている<sup>(29)</sup>。個々の第2次立法が議会手続に付されるか否か及び議会手続に付される場合の手続は、権限を委任する法律で定める。

- 5.28 第2次立法の多くは、議会審議に付されることなく、所管大臣の承認及び署名を経るのみで制定される。否認議会手続〔negative Parliamentary procedure〕に基づく場合には、制定法に基づく法的文書は、議会に提出され、議会の積極的な承認を必要としないが、提出から40日以内にいずれの議院の決議によっても無効とされ得る。これらの制定法に基づく法的文書は、通常、庶民院における討論には付されないが、討論することが認められた場合には、大臣は、答弁する必要がある。貴族院においては、否認〔議会手続に付される〕制定法に基づく法的文書は、おおむね常に討論される。承認議会手続〔affirmative Parliamentary procedure〕に付される制定法に基づく法的文書は、制定される前に、通常は両院により承認されなければならない。したがって、それらの制定法に基づく法的文書は、各議院で討論に付されなければならないが、庶民院では通常、討論は委員会において行われる<sup>(30)</sup>。大臣は、委員会又は議院の本会議のいずれであっても、討論において発言することとなる。

- 5.29 法律は、〔第2次立法の〕立法権限を大臣以外の者に委任することもできる。例えば、財政法は、歳入関税庁コミッショナー〔Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs〕に課税に関する規定を追加する権限を委任することがある。他の法律でも、特定分野における規則制定権限を、例えば、情報通信規制機関である通信庁に委任したり、裁判所又は審判所の手続規則に関する諸委員会に委任したりしている。

- 5.30 （議会の審議を経ると経ないとを問わず）第2次立法により第1次立法〔primary legislation〕を改正又は廃止することができるようにする法律上の権限は、しばしば「ヘンリー8世権限〔Henry VIII power〕」として説明される。議会が特定のヘンリー8世権限を付与すること

(28) 立法前審査及び立法後審査の詳細については、Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, 2011, s.20 and s.40 を参照。

(29) 登録された制定法に基づく法的文書の数、1950年以降毎年1,500件を超え、1984年以降は毎年2,000件を超えている。

(30) 第2次立法に関する議会手続のより詳細な説明については、Jack, ed., *Erskine May*, Chapter 30 を参照。制定法に基づく法的文書に関する手続の一部は、1946年制定法に基づく法的文書法〔Statutory Instruments Act 1946〕に定められている。

の適否の問題及び当該権限の行使により制定された制定法に基づく法的文書に対する適切な議会手続についての問題が、しばしば法案の審議過程で生ずる。そのような問題は、貴族院の委任権限・規制改革委員会〔Delegated Powers and Regulatory Reform Committee〕及び憲法委員会が特に関心を有する問題である<sup>(31)</sup>。

## 予算書及び財政手続

5.31 政府の課税計画を定める予算書〔Budget〕は、通常3月に、財務大臣により提出される。庶民院における財務大臣の報告の後、4日間又は5日間の討論が行われ、所得税及び法人税の継続の承認、新たな課税並びに既存の課税率の引上げ及び税法の改正の承認といった一連の動議の表決で終了する。

5.32 これらの動議は、可決されると、予算決議〔Budget Resolutions〕として知られるものになる。予算決議は、その可決を受けて直ちに正式に議会に提出されることとなる財政法案〔Finance Bill〕の範囲を定める。財政法案は、庶民院の通常の立法手続に付されるが、法案の付託は、通常、公法案委員会及び全院委員会に分けて行われる。貴族院は、財政法案を修正しないが、第2読会において討論し、後の審議段階は形式的に行われる<sup>(32)</sup>。

5.33 全ての政府支出は、議会により承認されなければならない<sup>(33)</sup>。大臣は、財務省を通じて、歳出予算〔Supply Estimates〕という形で議会に支出要求を提出する。庶民院は、これらの要求を承認するが、貴族院の唯一の役割は、庶民院の承認を裏付ける法案を形式的に可決することである。当該法案の審議は、形式的手続であり、法案の審議手続は、いずれの議院においても討論なしで行われる。

5.34 議会は、会計検査院（NAO）及び決算委員会〔Committee of Public Accounts〕を通じて、議会が承認した政府支出と実際の政府支出が一致するように政府支出を監視し、監査する。

5.35 政府財政及び支出の詳細については、第10章を参照。

## 軍事行動

5.36 第2次世界大戦以来、政府は、重大な軍事行動について、行動の前後のいずれかに、

(31) House of Lords Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, *Guidance for Departments on the Role and Requirements of the Committee*, 2009 は、法案における全てのヘンリー8世権限が明確に特定されること、及び予定する議会手続が承認議会手続でない場合には詳細な説明が行われることを義務づけている。憲法委員会は、通常、法案におけるヘンリー8世権限の行使について意見を述べ、憲法委員会の所見は、貴族院への年次報告において総括される。

(32) *Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*, pp.164-165.

(33) HM Treasury, *Managing Public Money*, 2011, Foreword and Chapter 1.

報告の形で庶民院に通知しており、報告に続けて議院の散会動議についての討論を伴うこともあった<sup>(34)</sup>。

- 5.37 最近のイラク及びリビアにおける重大な軍事行動の2つの例では、議会に実質的な討論の機会が与えられた。2003年のイラクにおける軍事行動の開始直前には、討論が議会で行われた。リビアについては、軍事行動に先立ち2011年3月18日に庶民院で首相が報告を行い、これに続いて3月21日に、本院は「女王陛下の政府が…民間人及び民間人居住地域の保護のために必要な全ての措置を講ずることを支持する」旨の政府提出動議が討論された<sup>(35)</sup>。
- 5.38 2011年、政府は、部隊が送られる前に当該問題について討論する機会を庶民院が有するという慣習が議会で積み重ねられてきたことを認め<sup>(36)</sup>、緊急のため討論の実施が適切でない場合を除き、その慣習を遵守するつもりであると述べた。

## 公職任命

- 5.39 庶民院の特別委員会は、特定の主要な公職任命を審査する役割を担う<sup>(37)</sup>。選任手続の終了後から公職任命前までに、候補者に対する任命前聴聞〔pre-appointment hearing〕が公開で行われる。その後、候補者の当該役職への適否についての委員会の見解が記載された報告書が公表される。この委員会の見解には、ほぼ例外なく拘束力がないが、政府は、大臣が当該候補者の任命を決定する前に、委員会報告書を検討すべきことに同意している<sup>(38)</sup>。任命前聴聞は、新規の任命についてのみ実施されるが、特別委員会は既に、公的機関及び公職任命に対する継続的審査の一環として、現職の役職者からも聴取したことがある<sup>(39)</sup>。

## 議会行政コミッショナー

- 5.40 議会オンブズマン〔Parliamentary Ombudsman〕として知られる議会行政コミッショ

(34) 2002年及び2003年のイラクに関する討論以前の例として、アフガニスタン（2001年10月4日及び8日）、コソボ（1999年3月24日）及び湾岸戦争（1991年1月17日及び21日）などがある。

(35) 動議の全文は、HC Hansard, 21 March 2011, col. 700に掲載されている。

(36) Leader of the House of Commons, HC Hansard, 10 March 2011, col. 1066.

(37) 詳細については、Liaison Committee, *The Work of Committees in 2008-09*, HC426, London: The Stationery Office, 2010、及びその後の2010年及び2011年に公表された政府の回答（HC415及びHC564）を参照。

(38) 例外的に、2011年予算責任及び会計検査法〔Budget Responsibility and National Audit Act 2011〕は、予算責任局の予算責任委員会〔Budget Responsibility Committee of the Office for Budget Responsibility〕委員の任命について、財務特別委員会〔Treasury Select Committee〕の同意を義務づけている。

(39) Liaison Committee, *Pre-appointment Hearings by Select Committees: Government Response to the Committee's First Report of Session 2007-08*, HC594, London: The Stationery Office, 2008.

ナー〔Parliamentary Commissioner for Administration〕<sup>(40)</sup>は、国王により任命された庶民院の役員であり、政府から独立している。議会オンブズマンの議会に対する関係に鑑み、現在、庶民院が当該役職の任用を主導している。議会オンブズマンの権限及び責任は、1967年議会コミッショナー法〔Parliamentary Commissioner Act 1967〕により定められている。

- 5.41 議会オンブズマンは、政府省庁その他一定の公的機関による不適正行政〔maladministration〕の結果受けた不正についての苦情を調査する。議会オンブズマンが不適正行政を認定した場合であっても、政府は、〔議会オンブズマンによる〕認定又は勧告に拘束されない。しかし、議会オンブズマンの認定を却下する場合には相当の理由が必要であり、勧告を不当に却下する場合には、異議申立てを受けるおそれがある<sup>(41)</sup>。議会オンブズマンが補償の給付に関する勧告を行う場合には、各省庁は、『公金の管理〔*Managing Public Money*〕』に定める指針に従う。『オンブズマンの諸原則〔*The Ombudsman's Principles*〕』は、公的機関が適正な行政及び顧客サービスを実施する場合の取組み、及び事態が悪化した場合の対応に関してとるべき取組みについて概説している。

## 会計検査院長及び会計検査院

- 5.42 C&AG〔会計検査院長〕は、議会に代わり中央政府の決算を監査し、政府の事業及び計画が達成した支出に見合う価値〔value for money〕\*について報告する。会計検査及び調査の権限を有するC&AGは、庶民院の役員であり、決算委員会委員長の同意を得て首相が提案し、庶民院が承認した上奏文に基づき、国王が任命する。2011年予算責任及び会計検査法に基づき、NAOは、独自のガバナンス体制、組織及び機能を有する法人であり、その機能には、C&AGに対して資源を提供することも含まれる<sup>(42)</sup>。
- 5.43 C&AG及びNAOは、監査の対象となる機関にアクセスする包括的な制定法上の権限を有する<sup>(43)</sup>。NAOの予算は、政府ではなく議会により定められ、NAOの監督は、会計検査院監督委員会により行われ、同委員会は、NAOの外部監査人を任命し、会計検査院の業務遂行状況を審査する<sup>(44)</sup>。NAOは、地方政府の支出の監査、統計情報の公表及び英国のイングランド以外の権限委譲政府の支出の監査は行わない。

(40) 議会オンブズマン及び『オンブズマンの諸原則』の詳細については、<<http://www.ombudsman.org.uk>>を参照。

(41) *R (Bradley and others) v Secretary of State for Work and Pensions* [2008] EWCA Civ 36.

\* 日本語でもVFMと略称されることが多い。

(42) NAOの詳細については、<<http://www.nao.org.uk>>を参照。

(43) Government Resources and Accounts Act 2000, s.8; National Audit Act 1983, s.8.

(44) National Audit Act 1983, s.2.

---

## 第6章 執政府と法

---

大臣は、法を遵守するという何よりも大切な責務を有する<sup>(1)</sup>。大臣の決定及び大臣の権限行使（又は不行使）の過程は、高等法院による審査の対象となることがある。法務官は、政府の首席法律顧問である。大法官は、司法のための効率的かつ効果的な制度の保障に責任を負う一方で、英国の各裁判管轄の司法府においては、それぞれの上級裁判官が長を務める。

この章の内容

- 法務官
- 大臣が関係する訴訟
- 法的助言及び法律専門家秘匿特権
- 訴訟費用の補償
- 欧州人権条約及び1998年人権法
- 財務法律顧問及び政府内法務部門
- 公開審問
- 司法府との関係

---

### 法務官

---

- 6.1 「法務官」〔the Law Officers〕とは、英国の法務官、すなわち法務総裁〔Attorney General〕、法務次長〔Solicitor General〕及びスコットランド担当法務総裁〔Advocate General for Scotland〕をいう。イングランド・ウェールズ担当法務総裁〔Attorney General for England and Wales〕\*は、役職指定により北アイルランド担当法務総裁〔Advocate General for Northern Ireland〕でもある<sup>(2)</sup>。
- 6.2 法務総裁は、イングランド・ウェールズにおける首席法務官〔Chief Law Officer for England and Wales〕であり、国王の首席法律顧問〔Chief Legal Adviser to the Crown〕である。法務次長は、実際には法務総裁の代理であり、法務総裁のいかなる

---

(1) Cabinet Office, *Ministerial Code*, 2010, paragraph 1.2.

\* 法務総裁はイングランド及びウェールズを管轄するので、イングランド・ウェールズ法務総裁は、英国の法務総裁と同一である。

(2) 権限委譲政府において相当する役職は、スコットランド政府法務総裁〔Lord Advocate in Scotland〕、それを補佐するスコットランド政府法務次長〔Solicitor General for Scotland〕、北アイルランド執政府法務総裁〔Attorney General for Northern Ireland〕（北アイルランド執政府の首席法律顧問〔Chief Legal Adviser to the Northern Ireland Executive〕）及び（ウェールズ政府の法律顧問〔General Counsel to the Welsh Government〕である）ウェールズ政府法務総裁〔Counsel General to the Welsh Government〕である。

職務も遂行することができる<sup>(3)</sup>。

- 6.3 スコットランド担当法務総裁は、スコットランド法についての政府の首席法律顧問である。スコットランド担当法務総裁はまた、〔英国の〕法務総裁と共同で、人権及びEU法を含む法的問題について政府に助言する。

### 法務官の役割

- 6.4 法務官の基本的職務は、法的事項について助言し、大臣が適法にかつ法の支配に則って行為するよう補佐することである。法務総裁は、検察庁及び重大詐欺捜査局の監督を所管する大臣でもある。
- 6.5 これらの役割に加えて、法務官は、公益に関する諸般の職務を有する。法務官は、公益のために政府から独立して、次に掲げることを行うことができる。
- 不当に軽い量刑について控訴院に照会すること<sup>(4)</sup>。
  - 裁判所侮辱罪の訴訟を提起すること<sup>(5)</sup>。
  - 特定の訴追について同意を与えること<sup>(6)</sup>。
  - 特定の慈善事業<sup>(7)</sup>及び家族法に係る訴訟に参加すること<sup>(8)</sup>。
  - 訴訟濫用者を抑える手続を行うこと<sup>(9)</sup>。
  - 法廷法律顧問〔advocates to the Court〕を任命すること<sup>(10)</sup>。
  - 刑事訴訟における無罪判決の後で、控訴院に対して法律上の問題点を照会すること<sup>(11)</sup>。

### 法務官の助言の要求

- 6.6 大臣又はその部下の職員は、政府が法的検討を伴う重要な決定を行う前の適切な時期に、法務官に意見を求めなければならない<sup>(12)</sup>。通常は、次に掲げる場合に法務官に意見を求めることが適当であるとみなされる。
- 政府の行為の法的帰結により国外、欧州連合又は国内の各領域において重大な波及効果があるおそれがある場合

(3) Law Officers Act 1997, s.1(1).

(4) Criminal Justice Act 1988, ss.35 and 36.

(5) Contempt of Court Act 1981, s.7.

(6) 例えば、Explosive Substances Act 1883; the Terrorism Act 2000; Part III of the Public Order Act 1986; the Law Reform (Year and a Day Rule) Act 1996; and section 128 of the Serious Organised Crime and Police Act 2005 上の犯罪。

(7) 法務総裁は、慈善事業に係る訴訟に関して、「国親〔*parens patriae*〕】としての役割から生ずる諸般の権限を有する。

(8) Family Law Act 1986, s.59.

(9) Senior Courts Act 1981, s.42.

(10) 首席裁判官及び法務総裁が民事訴訟規則パラグラフ 39.8.1 において公表した覚書を参照。

(11) Criminal Justice Act 1972, s.36.

(12) Cabinet Office, *Ministerial Code*, 2010, paragraph 2.10.

- 省庁の法律顧問〔legal adviser〕が次に掲げる事項について疑義があると認める場合
    - ◆ 政府が提出を予定する第1次立法又は従位立法の適法性又は憲法上の妥当性
    - ◆ 予定される従位立法を制定するのに必要な権限
    - ◆ 特に予定される行政行為が裁判所において異議申立てを受けるおそれがある場合には、当該行政行為の適法性
  - 法的検討を伴う問題であって閣議又は内閣委員会において扱うことが見込まれるものについて、大臣又はその部下の職員が法務官の助言を得ようとする場合
  - 慎重な取扱いを要する政策上の問題を生ずる可能性のある特別な法的困難（訴訟の関連において生ずるものを含む）が存在する場合
  - 複数の政府省庁が法律上の問題について合意せずに、法務官の見解を求めようとする場合
- 6.7 法務官は、立法の適法性及び憲法上の妥当性を確保する役割を担う。特に、遡及的効果が生ずる法律上の規定又は国王の裁可から2か月以内の施行が予定される立法については、法務官の同意が必要である。欧州人権条約（ECHR）に関する法務官及び大臣の責任の詳細については、この章パラグラフ 6.28-6.31 を参照。
- 6.8 大臣間の文書若しくは内閣委員会又は大臣委員会の文書に法務官の助言が含まれる場合には、必要に応じて当該助言の結論を要約することができる。ただし、この場合には、助言の全文が添付されるものとする<sup>(13)</sup>。
- 6.9 法務官が助言したという事実の有無及び助言の内容は、当該法務官の許可なしに政府外に開示することができない<sup>(14)</sup>。政府に対する法務官の助言は、法律専門家秘匿特権〔legal professional privilege〕（LPP）の対象となり、秘密とされる。

## 大臣が関係する訴訟

### 司法審査

- 6.10 大臣の決定及び大臣の権限行使（又は不行使）の過程は、高等法院〔High Court〕による審査の対象となることがあるが<sup>(15)</sup>、事案（条約の締結、国土の防衛、賞勲の授与等）の性格上、判断するのに適格であるのは裁判所よりも決定を行った者であると裁判所が認める場合には、裁判所は、通常は訴訟への介入を躊躇することになる<sup>(16)</sup>。

(13) *ibid.*, paragraph 2.12.

(14) *ibid.*, paragraph 2.13.

(15) Supreme Court Act 1981, s.31; Part 54 of the Civil Procedure Rules.

(16) 例えば、*Home Secretary v Rehman* [2001] 3 WLR 877 を参照。

- 6.11 司法審査において、裁判所は、大臣の公権力の行使について、次に掲げる基準に照らして検討することになる。
- 適法性（〔大臣の〕行為が権限の範囲<sup>(17)</sup>内かつ適切な目的のためであること）<sup>(18)</sup>
  - 手続上の公正性（例えば、当該決定により影響を受ける者に意見を述べる機会を与えていること）<sup>(19)</sup>
  - 合理性（合理的な結論に至るために適切な論理的思考の過程に沿っていること）<sup>(20)</sup>
  - 適合性（ECHR<sup>(21)</sup>及びEU法との適合性）<sup>(22)</sup>
- 6.12 決定に大臣が裁量権を有していた場合には、裁判所は、当該決定を審査し、決定の際に論理性の原則又は合理性の原則が適用されたか否かを判断することになる。裁判所が当該決定を不合理であると認めた場合には、裁判所は、通常、当該決定を単に取り消し（又は「破棄し」）、裁判所による指針を考慮に入れて再決定を行うよう大臣に義務づけることになる<sup>(23)</sup>。
- 6.13 実際には、意思決定過程において、大臣は、公務員に依存しており、これらの職員は、司法審査手続においてしばしば重要な証人となる。しかし、法律上及び憲法上は、職員の行為は、当該職員が説明責任を負う対象である大臣の行為であり、裁判所は、当該大臣を、特定の決定が合理的、公正かつ法に従って行われるようにすることに最終的責任を負う者とみなすことになる。大臣の権限及びカールトナ原則〔Carltona principle〕の詳細については、第3章を参照。

## 文書の開示

- 6.14 私法上の訴訟に適用される〔文書の〕開示は、司法審査にはほとんど適用されない。裁判所は、当事者が提示するとおりの事実を認めるのが通例である。このことにより、全ての当事者は、率直かつ正直である義務（「誠実義務〔‘the duty of candour’】）を課されているのである<sup>(24)</sup>。
- 6.15 大臣及び公務員が審査の対象となる決定の根拠を示す情報を保持していること、及びこれらの者が公益の代表者であり、事実の不完全又は不正確な説明の裁判所への提示は

(17) 特定の大臣に付与された制定法上の権限の行使は、通常、合議体としての承認に従う。詳細については、第3章パラグラフ3.30を参照。

(18) 審査におけるこれら前三者の基準は、ディプロック卿〔Lord Diplock〕により *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374 at 410 において「違法性」、「手続上の瑕疵」及び「不合理性」として言及された。

(19) *ibid.*

(20) *ibid.*

(21) Human Rights Act 1998, s.1(2)

(22) European Communities Act 1972, s.2(1)

(23) 例えば、*R v Secretary of State for the Environment, ex parte Nottinghamshire CC* [1986] AC 240 を参照。

(24) 誠実義務の詳細については、Treasury Solicitor’s Office, *Guidance on Discharging the Duty of Candour and Disclosure in Judicial Review Proceedings*, 2010 を参照。

公益に反することにより、大臣及び公務員には、誠実義務が特に重く課せられる。公務員が問題の事項に関する文書を見出す責任を負うのに対して、司法審査において大臣を代理する法律家は、文書の開示が誠実義務の履行に足るものであると保証することについて、総括的な責任を負う。文書の開示に関する事項は、必要に応じて法務総裁に照会することができる。

- 6.16 裁判所における証言又は裁判所への内閣若しくは省庁の文書の提出に関して通知又は命令を受けた大臣は、財務法律顧問〔Treasury Solicitor〕又は省庁の法律顧問に照会するものとする。財務法律顧問又は省庁の法律顧問は、適当と認められる場合には、公益に基づく免責を主張することの是非について、法務総裁に意見を求めることができる。閣議又は内閣委員会の文書の開示を求める通知又は命令は、内閣官房にも照会されるものとする（閣議及び内閣委員会の文書の保護については、第 11 章を参照）。
- 6.17 司法審査手続においては、大臣が証言することが望ましいこともあるが、大臣の決定又は行為の理由に関する証言を行うのは、通常、関係する知識及び責任を有する当該省庁の職員である。裁判所は、事件を公正に処理するために必要である場合には、大臣又は職員に対する反対尋問を許可することになるが、決定に至る一連の文書が十分に揃っていて、証言が訴訟において問題となった事項に言及している場合には、反対尋問が命じられる可能性は低い。
- 6.18 大臣が個人の資格で法的手続に関与する場合又は法的手続において個人の資格で証人となることが想定される場合には、適切な時期に法務官に意見を求めなければならない<sup>(25)</sup>。

## 法的助言及び法律専門家秘匿特権

- 6.19 LPP〔法律専門家秘匿特権〕という用語は、法律家と依頼者との間の通信の秘密の保護に用いられる。大臣又は政府機関に対する全ての法的助言は、LPP の適用を受け、一般的に開示から保護されるものとする。
- 6.20 国王が民事訴訟に関与する場合には、法的助言の開示に関して、一般的に他の訴訟当事者と同様の立場となるが、政府がより広い考慮をすべき状況が限定的に存在する。おおむね、問題の資料の秘匿が相手方又は裁判所を誤解させるおそれがある場合、特に、その情報が訴訟にとって非常に重要であり、情報の秘匿により裁判所が公正かつ全体的な公益になるような結論に達するのを妨げることが明らかな場合には、政府は、一般的に LPP を放棄することになる<sup>(26)</sup>。

(25) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraphs 7.16-7.17.

(26) 例えば、*R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and others* [1999] UKHL 44 を参照。

- 6.21 LPPの放棄（又は潜在的な放棄）の是非を決定するのは、主としてその法的助言を受けた省庁である。省庁は、自らの法律顧問又は財務法律顧問庁〔Treasury Solicitor's Department〕に、及び他の関係する省庁がある場合には当該省庁に意見を求めるものとする。特に慎重に扱うべき事案については、法務総裁に照会することができる。
- 6.22 2000年情報自由法に基づき法的助言の開示が求められる場合には、同法第42条がLPPの適用される情報を〔開示の〕適用除外とすることを規定しているが、この規定は、情報の秘匿による公益が情報の開示による公益を上回った場合に限り適用される<sup>(27)</sup>。2000年情報自由法及び他の〔開示の〕適用除外の詳細については、第11章を参照。

### 訴訟費用の補償

- 6.23 大臣の責務の遂行の過程における行為又は決定に関して提起された訴訟については、大臣は国王から補償を受ける慣行がある<sup>(28)</sup>。補償は、裁定により大臣による支払が認められた費用又は損害賠償のみならず訴訟の弁護士費用にも及ぶことになる。
- 6.24 大臣は、在任中の行為でより「個人的」側面を有するものについて訴えられることがある。例えば、大臣が名誉毀損の発言を行った旨の又は不正直に若しくは不誠実に行動した旨の申立てにより、訴訟が提起されることもある。大臣が個人的に責任を負う範囲は、個々の事案に関係する法律により異なることになる。
- 6.25 大臣は、例えば、自らが名誉毀損を受けたと信ずる場合には、個人の資格で訴訟を提起しようとすることができる。そのような訴訟は、大臣の私的な立場のみならず公的な立場にも関係することがある。例えば、大臣は、その公的な立場における行為に関する公的文書又は証拠の開示を要求することができる。
- 6.26 このような訴訟の提訴若しくは弁護に関して大臣に生じた費用又は裁定により大臣による支払が認められた損害賠償に対する公金の支出の是非についての決定は、所管会計官〔accounting officer〕が行うが、当該会計官は、可能な限り早期に意見を求められるものとする（会計官の責任の詳細については、第10章を参照）。会計官は、法務総裁のいかなる見解も考慮に入れることになる。
- 6.27 大臣の関係する訴訟に関して公金が支出される場合には、裁定により大臣に対する支払が認められた損害賠償又は費用は、政府に対して支払われることが適切であることがある。このような決定も、所管会計官が行う。

(27) 詳細については、<[www.justice.gov.uk/guidance/freedom-and-rights/freedom-of-information/foi-assumptions-legal.htm](http://www.justice.gov.uk/guidance/freedom-and-rights/freedom-of-information/foi-assumptions-legal.htm) and [www.justice.gov.uk/guidance/docs/foi-exemption-section42.pdf](http://www.justice.gov.uk/guidance/docs/foi-exemption-section42.pdf)>を参照。

(28) この節における大臣についての記述は、歴代の政権の大臣も含む大臣経験者にも適用される。

## 欧州人権条約及び 1998 年人権法

- 6.28 ECHR〔欧州人権条約〕は、59 か条から成り、実体的権利及び自由を定め、欧州人権裁判所〔European Court of Human Rights〕を創設している。その他の多くの実体的権利は、追加議定書で定められており、英国は、第 1 議定書、第 6 議定書及び第 13 議定書（第 6 議定書と第 13 議定書は、合わせて死刑を完全に廃止するものである）を批准している。全ての権利が絶対的なものとは限らず、多くの権利は、必要かつ均衡を失しない限りにおいて、一定の状況においては制限され、又は妨げられることがある。各国は、国情を反映するために、条約上の権利を実効的なものとする方法について一定の裁量権が認められる（評価の余地〔margin of appreciation〕）。
- 6.29 1998 年人権法は、ECHR に〔国内的な〕効力を与えるものである。この法律には、次に掲げる規定が含まれる。
- 一定の例外を除き、公的機関（公的な立場での国王の大臣を含む）が条約上の権利と不適合な仕方で行為することを違法とする規定<sup>(29)</sup>。公的機関がそのような行爲をした場合には、国内の裁判所は、一定の救済措置を講ずることができる<sup>(30)</sup>。
  - 全ての裁判所に対して、全ての立法を可能な限り条約上の権利と適合的に解釈することを義務づける規定<sup>(31)</sup>。この法律は、裁判所が議会制定法を「無効にする」ことを認めておらず、したがって議会主権を尊重している。しかし、一定の上級裁判所は、不一致の宣言〔declaration of incompatibility〕により議会制定法が条約上の権利と適合していないという見解を議会に対して示すことができる。なお、法改正を議会に提案するのは政府であることに変わりはない。
- 6.30 1998 年人権法第 19 条に基づき、政府提出法案を担当する大臣は、議会における当該法案の第 2 読会の前に、自らの見解においては法案の規定が条約上の権利に適合している旨の声明〔statement〕を行わなければならない<sup>(32)</sup>。ごくまれに、法案の規定が〔条約上の権利に〕適合しているとは言えないが、それでも政府は議会が法案を審議するよう希望する旨の声明を大臣が行うことがある<sup>(33)</sup>。
- 6.31 大臣は、法案の提出又は法案の草案の公表の前に、立法を所管する内閣委員会に対して、当該法案が ECHR 上の権利に影響を及ぼす場合には、その旨を記載した ECHR 覚書を提出しなければならない。この覚書は、当該委員会に提出される前に法務官により承認されなければならない。委員会の委員に配付される少なくとも 2 週間前には法務官に送付されるものとする<sup>(34)</sup>。

(29) Human Rights Act 1998, s.6.

(30) *ibid.*, s.4 and s.8.

(31) *ibid.*, s.3.

(32) *ibid.*, s.19(1)(A).

(33) *ibid.*, s.19(1)(B).

(34) Cabinet Office, *Guide to Making Legislation*, 2010, paragraph 11.8.

## 財務法律顧問及び政府内法務部門

- 6.32 財務法律顧問庁〔Treasury Solicitor's Department〕は、法務総裁に責任を負う非大臣省庁である。同庁は、180を超える中央政府の省庁並びにイングランド及びウェールズの公的資金を受ける機関に法務サービスを提供する。
- 6.33 財務法律顧問は、政府内法務部門〔Government Legal Service〕の長であり、同部門には、約30の政府組織に横断的に勤務する約2,000人の政府の法律家が所属している。検察庁、外務・英連邦省、議会顧問局のような他の組織的に独立した政府の法律関係機関は、政府内法務部門と密接な関係を保っているが、それは権限委譲政府を補佐する法務チームも同様である。

## 公開審問

- 6.34 政府は、制定法に基づき審問〔inquiries〕を行う権限及び制定法に基づかずに審問を行う権限を有する。制定法に基づく審問は、主に2005年審問法により定められている。同法は、特定の事件が公衆の関心を引き、若しくは関心を引く可能性があるとして大臣が認めた場合又は特定の事件が生じた可能性について公衆の関心がある場合には、大臣が審問を実施することができる旨を定めている<sup>(35)</sup>。同法は、審問の開始及び実施の方法並びにその認定事実の報告の方法を定めている。同法は、強制的に証人を出頭させ、文書を提出させる権限を付与しており、必要に応じ審問を非公開で実施することを定めている。
- 6.35 制定法に基づかない審問は、例えば、全ての関係者が協力に合意した場合に実施することができる上、〔制定法に基づく審問より〕より迅速に、そしておそらくより低費用で招集し、結論を得ることができる。付託事項は、通常、所管大臣により職員との協議の上、決定されることになる。
- 6.36 主要な公開審問を実施する提案については、首相に適切な時期に意見を求めなければならない<sup>(36)</sup>。スコットランドに関する事項のうち1998年スコットランド法に基づき留保されていない事項について審問を実施する提案については、スコットランド政府の関係大臣に意見を求めなければならない。ウェールズ及び北アイルランドについても同様の要件がある<sup>(37)</sup>。審問を実施する権限は、慎重にかつ予想される費用を考慮して行使するものとする。

(35) Inquiries Act 2005, s.1.

(36) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraph 4.10.

(37) Inquiries Act 2005, s.27.

## 司法府との関係

### 大法官と司法府

- 6.37 執政府と司法府の間の権力分立の基礎となる原則は、2005年憲法改革法により定められている。同法は、大法官と首席裁判官〔Lord Chief Justice〕の協力及び協議に基づく制度を定めている一方で、それぞれの憲法上の役割を明らかにしている。首席裁判官は、イングランド及びウェールズにおける司法府の長〔head of the judiciary in England and Wales〕であり、刑事司法の長〔Head of Criminal Justice〕であり、イングランド及びウェールズの裁判所の長官〔President of the Courts of England and Wales〕である<sup>(38)</sup>。
- 6.38 司法府の独立の継続を擁護する責務は、大法官、国王の大臣並びに公務員及び議員を含む「司法府その他の司法に関する事項に責任を負う全ての者」<sup>(39)</sup>に及んでいる。特別な手段により司法上の意思決定に影響を及ぼそうとしてはならないという責務もある。例えば、個別の事件について大臣と裁判官が議論すべきではない。
- 6.39 大法官は、司法の独立を守り、司法府に関する事項についての公益を考慮する特別な責任を負う<sup>(40)</sup>。大法官はまた、司法制度が効率的かつ効果的であるようにする責任を負う。大法官には、イングランド及びウェールズの裁判所の業務を支援するに足る資源を提供する全般的な責務がある。
- 6.40 首席裁判官は、司法府又は司法に関して重要であると信ずる事項について、議会に対して書面により意見を提出することができる。実際に、司法府と大臣との対話は、協議及び定期的な会合を通じて行われている。裁判官は、立法提案が裁判所の運営又は司法に影響を及ぼす限りにおいて、その実際の効果について言及することができる。しかしながら、司法の独立の原則とは、政府の予定する政策の是非について司法府に言及を求めるべきでないことを意味し、後に裁判官として訴訟を担当する資格を失うおそれがある問題について個々の司法府の役職者に言及を求めるべきでないことも意味する。

### 英国の最高裁判所

- 6.41 英国の最高裁判所は、英国の全ての民事事件並びにイングランド、ウェールズ及び北ア

(38) スコットランド控訴院長は、スコットランドにおける司法府の長である。控訴院長は、スコットランド法に基づき創設されたいかなる裁判所に対する権限をも有する。北アイルランド首席裁判官は、北アイルランドにおける司法府の長である。詳細については、<[www.judiciary.gov.uk](http://www.judiciary.gov.uk)>で入手することができる。

(39) Constitutional Reform Act 2005, s.3(1).

(40) Ministry of Justice, *Her Majesty's Courts and Tribunals Service: Framework Document*, 2011, s.1.2.

イルランドの全ての刑事事件の最終の上告裁判所であった貴族院<sup>(41)</sup>の上訴管轄権を引き継いだ。最高裁判所は、公共的に重要な法律上の論点についての上告を審理し、公共性上及び憲法上最重要な訴訟に専念する。最高裁判所の判決の影響は、当該事件の訴訟当事者に留まらず、英国の民事法並びにイングランド、ウェールズ及び北アイルランドの刑事法の発展にとって重要な役割を果たす。最高裁判所は、1998年スコットランド法、2006年ウェールズ政府法及び1998年北アイルランド法に基づく権限委譲事項についての訴訟も審理する。

---

(41) Constitutional Reform Act 2005, Part III, s.40, Schedule 9.

---

## 第7章 大臣と公務員

---

公務員は、政策の立案及び実施並びに公共サービスの提供に際して時の政府を補佐する。公務員は、『公務員規範』及び2010年憲法改革及び統治法に定められた価値基準に従って自らの役割を果たすことが求められる。この中心にあるのは、政治的中立性の要請である。公務員は、事案の是非にのみ従って行為し、異なる政党の政府にも平等に奉仕しなければならない<sup>(1)</sup>。

この章の内容

- 公務員
- 大臣及び職員の役割
- 『公務員規範』
- 事務次官の役割
- 特別顧問の役割
- 議会の特別委員会に対する公務員の証言
- 公職任命

---

### 公務員

---

7.1 公務員は国王の奉仕者である。公務員は、政策の立案及び実施並びに公共サービスの提供に際して時の政府を補佐する<sup>(2)</sup>。公務員は大臣に対し説明責任を負い、同様に大臣は議会に対して説明責任を負う<sup>(3)</sup>。

---

### 大臣及び職員の役割

---

7.2 大臣は、公務員の政治的中立性を擁護し、公務員に『公務員規範』又は2010年憲法改革及び統治法の要請に抵触するいかなる行為も求めないことが義務づけられている<sup>(4)</sup>。大臣はまた、政策決定に至る過程において、他の意見及び助言と同様に、公務員からの

---

(1) Cabinet Office, *Civil Service Code*, 2010, paragraph 3.

(2) スコットランド政府及びウェールズ政府の公務員は、内国公務員の一部であり、最終的に公務員の長である内閣官房長に報告する。北アイルランド執政府の公務員は、内国公務員の一部ではなく北アイルランド公務員の一部である。

(3) Cabinet Office, *Ministerial Code*, 2010; Cabinet Office, *Civil Service Code*, 2010; Constitutional Reform and Governance Act 2010 を参照。

(4) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraph 5.1.

十分な情報に基づく中立的な助言を公正に検討し、相応に重視する責務を有する<sup>(5)</sup>。

- 7.3 更に、公務員は、その政治的中立性に疑いを生ずるおそれのある活動、又は公金から支出された資源が党派的目的で使用されているとの批判を招くおそれのある活動に従事することを求められないものとする<sup>(6)</sup>。

## 『公務員規範』

- 7.4 公務員は、『公務員規範 [Civil Service Code]』に定められた基準に従って、〔選挙で〕選ばれた、時の政府に奉仕する<sup>(7)</sup>。この規範は、全ての公務員が、公務員の基本的価値を擁護し自らの職務及び責任を果たすに当たり求められる行為及び行動の基準を定め、公務員に可能なこと及び不可能なことを明らかにしている<sup>(8)</sup>。この規範に定められた公務員の基本的価値基準及び行動の基準は、次に掲げるとおりである。

- 清廉性 — 自己の個人的利益よりも公務上の義務を優先させること。
- 誠実性 — 正直かつ率直であること。
- 客観性 — 証拠の正確な分析に基づき助言し、決定すること。
- 政治的中立性を含む中立性 — 事案の是非にのみ従って行為し、異なる政治的信念の政府にも平等に奉仕すること。

- 7.5 この規範はまた、公務員が自らの公的地位又は公務上知り得た情報を、自己又は他の者の私的利益の追求のために悪用してはならないことも明らかにしている。公務員の公的な責務及び責任と自己の私的利益との間に利益衝突が現実が生じ、又は生ずることに気づいた場合には、上級管理職者に申告し、上級管理職者が最善の対応を決定できるようにしなくてはならない。

- 7.6 この規範はまた、公務員がこの規範に抵触するような行為を求められていると思料する場合、又はこの規範に違反するおそれが懸念される場合に公務員が従うべき手続を定めている<sup>(9)</sup>。この手続には、ライン上の管理職者又は省庁においてこの規範に関する助言を行うために任命された者に問題を提起することが含まれる。また、独立した公務員コミッショナーに問題を直接提起する選択肢もある。公益のために一定の情報開示を行う者を保護する 1998 年公益開示法 [Public Interest Disclosure Act 1998] が適用されることもある。

(5) *ibid.*, paragraph 5.2.

(6) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraphs 14-15.

(7) 一部の公務員は、その所属組織を担当する役職者に説明責任を負う。

(8) スコットランド政府、ウェールズ政府及びそれらのエージェンシーにおいて勤務する公務員は、独自の規範を有している。同様の規範は、北アイルランド公務員及び外務公務員に適用される。イングランド、スコットランド及びウェールズの非大臣省庁において勤務する公務員は、公務員規範の適用を受ける。

(9) Cabinet Office, *Civil Service Code*, paragraphs 16-18.

- 7.7 2010年憲法改革及び統治法は、公務員担当大臣（首相）に公務員を管理する権限を付与し、公務員の行為規範に前記の公務員の基本的価値基準に従って責務を果たすことを具体的に義務づける規定を置くことにより、公務員に関する制定法上の枠組みを定めている<sup>(10)</sup>。この法律はまた、公正かつ公開の競争に基づく能力本位の公務員の採用について定め、制定法に基づく公務員委員会〔Civil Service Commission〕\*がこの基本的原則の適用を保障し、監督すること及び『公務員規範』に基づき苦情を調査することを定めている<sup>(11)</sup>。

## 事務次官の役割

- 7.9\*\* 省庁における最上位の公務員は、事務次官〔permanent secretary〕である。省庁の長を務め議会に対して当該省庁の活動及び業務遂行状況に関する説明責任を負う大臣を各事務次官は補佐する。いくつかの省庁においては、国家安全保障のような戦略上又は国家的に重要な案件を扱うため、2人以上の事務次官又は事務次官代理〔deputy permanent secretary〕若しくは次席事務次官〔second permanent secretary〕を置くことがある。事務次官は、当該省庁の日常の効果的管理又は特に自らが所管する特定の案件について、内閣官房長又は〔内閣〕公務員の長に対し責任を負う（内閣官房長の詳細については、第4章パラグラフ4.53及び4.54を参照）。
- 7.10 事務次官は、通常当該省庁の会計官であり、省庁の管理及び組織について議会に直接報告する個人的責任を負う。会計官の詳細については、第10章「政府の財政及び支出」で述べる。

## 特別顧問の役割

- 7.11 特別顧問〔special advisers〕は、政府の業務と与党の業務とが重複する事項、及び職業公務員の関与が不適切となる事項について大臣を補佐するために、臨時の公務員として雇用される。特別顧問は、大臣にとっての補足的資源であり、大臣が職業公務員から受ける補佐よりも、政治に深く関与し、政治に通じている立場からの補佐を大臣に提供する<sup>(12)</sup>。大臣が任命することができる特別顧問数の上限については、『大臣規範』において定められている<sup>(13)</sup>。

(10) Constitutional Reform and Governance Act 2010, ss.3-5.

\* 公務員委員会は公務員コミッショナーで構成される。

(11) *ibid.*, ss.10-11.

\*\* 原著ではパラグラフ番号7.8が誤って「事務次官の役割」の見出しに付されている。

(12) Cabinet Office, *Code of Conduct for Special Advisers*, 2010の第2パラグラフは、特別顧問が自らを任命した大臣のみに対してではなく、政府全体に対して奉仕するために任命されることを明らかにしている。

(13) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraph 3.2.

- 7.12 特別顧問を雇用することで、大臣が得られる助言及び補佐に政治的観点が加わる一方、政治的な助言及び補佐の出所が区別されることで、職業公務員の政治的中立性は強化される<sup>(14)</sup>。
- 7.13 『特別顧問行為規範〔*Code of Conduct for Special Advisers*〕』は、大臣が望む場合に特別顧問が行うことができる業務の種類及び特別顧問と職業公務員との関係を定めているが、〔この規範の規定には〕特別顧問が、公務員に対し『公務員規範』に基づく義務に抵触する行為を求めてはならず、公務員のいかなる部門の管理に関しても権限を行使してはならないこと（他の特別顧問に関するものを除く）及び公金の支出を許可し、又は予算を所管してはならないことが含まれる<sup>(15)</sup>。

### 議会の特別委員会に対する公務員の証言

- 7.14 議会の特別委員会は、議会に対する執政府の完全な説明責任を確保する上で極めて重要な役割を担う。大臣の代理人として、かつその指示に従って議会の特別委員会に対して証言する公務員が、『公務員規範』に定められた公務員の責務及び責任に従って、正確で真実に基づきかつ完全な情報を提供することに可能な限り協力的であるものとするという原則を、大臣が遵守することが求められる<sup>(16)</sup>。
- 7.15 議会の特別委員会に対する証言を求められた職員に対する詳細な指針は、通称「オズマザーリー規則〔*Osmotherly Rules*〕』と呼ばれる内閣府の覚書『特別委員会に対する省庁の証言及び対応〔*Departmental Evidence and Response to Select Committees*〕』（2005年7月）に定められている。
- 7.16 この覚書は、特別委員会の形式での議会と歴代の政府の関係において積み重ねられてきた慣習を要約したものである。議会は一般的にこの慣習を是認してきたが、この覚書は政府文書の1つであり、したがって議会上の位置づけを有しておらず、また議会の承認が得られたものでもない。

### 公職任命

- 7.18\* 公職任命は、公的機関の役員会又は役職への任命のことである。これには、NHS 信託及び他の NHS 機関の各役員会の非執行職の任命をはじめとして、非省庁公的機関及び

(14) 2010年憲法改革及び統治法は、臨時公務員として特別顧問を任命すること（第15条）及び特別顧問の活動の制限を定める行為規範を公表すること（第8条）を定めている。

(15) 特別顧問の役割の詳細については、Cabinet Office, *Code of Conduct for Special Advisers*, 2010を参照。

(16) 会計官については、Cabinet Office, *Departmental Evidence and Response to Select Committees*, 2005, paragraph 5に規定される例外がある。

\* 原著ではパラグラフ番号7.17が誤って「公職任命」の見出しに付されている。

非大臣省庁の役員会の非執行職の任命が含まれる。この種類の公職任命を受けた者は、被雇用者ではなく役職者である。大部分の公職任命は、大臣により行われる<sup>(17)</sup>。一部の公職任命に関する議会〔の特別委員会〕による審査の詳細については、第5章を参照。

- 7.19 多くの公職任命の手続は、2002年公職任命勅令〔Public Appointments Order in Council 2002〕に基づき任命される独立した公職任命コミッショナー〔Commissioner for Public Appointments〕により定められる。公職任命コミッショナーは、能力本位の公職任命を行う手続を定めた実施要領を公表する<sup>(18)</sup>。
- 7.20 大臣は、自らが行う任命について最終的な責任を負い、何らかの仕方でもその手続に関与することになる。例えば、大臣は、任命手続の計画段階において意見を求められ、その職に必要とされる技能及び経験を承認することもある。大臣はまた、手続全体にわたって意見を求められ、任命する候補者について最終的な決定を行うこともある。
- 7.21 個々の公職任命を受けた者の役割は様々であるが、公的機関の役員会に任命された者は、一般的には当該機関の全体的な業務遂行状況及び成果に対する連帯責任を負う。その役割は、戦略的なリーダーシップ、指示、支援及び指針を提供することである。内閣府は、非執行職の役員会構成員の役割について一般的指針を定める<sup>(19)</sup>。公職任命を受けた各人の個別の責任については、任命状及び関係文書で定めるものとする。
- 7.22 公職任命を受けた者は全て、個人的にも職務上も最高位の基準に従って行動することが求められる。この目的のために、公的機関の役員会及び全ての公職任命を受けた者には、行為規範が用意されている。これらの者は、他の公職にある者とともに、公職者の7原則、すなわち、無私性、清廉性、客観性、説明責任、公開性、誠実性及びリーダーシップに従うことが求められる。

(17) 大部分のNHS機関への大臣が行う任命については、任命委員会に委任されている。

(18) 公職任命コミッショナーの実施要領〔Code of Practice〕の詳細については、<[www.publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/codeofpractice/index.html](http://www.publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/codeofpractice/index.html)>を参照。

(19) Cabinet Office, *Code of Practice for Board Members of Public Bodies*, 2011.

---

## 第8章 権限委譲政府及び地方政府との関係

---

直接選挙される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は、英国のガバナンスに重要な影響を及ぼしてきた。更に、中央政府は、権限及び責任を地方自治体に委譲してきており、地方自治体〔の政府〕は、直接選挙され、限定的な課税権を有する。

この章の内容

- 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
- 権限委譲政府との関係
- 権限委譲に関する財政支出
- イングランドにおける地方政府

---

### 権限委譲

---

8.1 スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドにおける権限委譲〔devolution〕の主な根拠法は、1998年スコットランド法、2006年ウェールズ政府法（1998年ウェールズ政府法の相当部分に置き換わるもの）及び1998年北アイルランド法である。権限委譲の枠組みはそれぞれ異なるが、3つの枠組みの特徴は、次のとおりである。

- 〔英国〕議会が主権を保持する。議会は、権限委譲議会〔devolved legislatures〕が当該分野に関して立法可能か否かを問わず、いかなる事項についても立法する権限及び権限委譲議会の権限を変更する権限を明確に保持する（ただし、パラグラフ 6.41を参照）。
- 権限委譲議会は、（委譲された責任に関する限り）〔英国議会が制定した〕議会制定法を改正することができる。ただし、権限委譲議会は、特別に保障され<sup>(1)</sup>、又は保護された<sup>(2)</sup>一定の法律（例えば、1998年人権法、各権限委譲法の大部分の規定及び1972年欧州共同体法）を改正することができない。

---

(1) Northern Ireland Act 1998, s.7.

(2) Scotland Act 1998, Schedule 4, Part I, ss.1-6; Government of Wales Act 2006, Schedule 5, Part II, s.3.

- 権限委譲議会及び権限委譲政府〔devolved administrations〕は、英国内におけるその管轄する地域に関する限りで、立法し、又は行為することができる。
- 権限委譲議会及び権限委譲政府は、欧州連合法及び欧州人権条約に適合するように立法し、又は活動しなければならない。
- 権限委譲議会は、その権限の範囲内の立法を成立させることができる。最高裁判所は、権限委譲議会又は権限委譲政府がその権限を踰越したという申立てがあった場合には、紛争を審理する管轄権を有する<sup>(3)</sup>。英国政府の法務官又は権限委譲政府の法務官は、個人と同様に、この根拠に基づき申立てをすることができる（最高裁判所及び法務官の詳細については、第6章を参照）。

8.2 おおむね<sup>(4)</sup>立法は、〔英国〕政府の大臣及び〔英国〕議会が、特に次に掲げるものをはじめとする事項について引き続き責任を負うことを定めている。

- 憲法
- 国際関係及び防衛
- 国家安全保障
- 国籍及び移民
- マクロ経済及び財政政策
- 放送
- 英国の税制（スコットランドにおける所得税のスコットランド変更税率〔Scottish variable rate〕を除く）
- 社会保障（北アイルランドでは移管されたが、大ブリテンの制度と同等とする原則がある）

8.3 スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドにおける次に掲げる分野については、各権限委譲議会及び権限委譲政府に委譲されたので、おおむね<sup>(5)</sup>立法は、〔英国〕政府の大臣及び〔英国〕議会が責任を負わないことを定めている。

- 保健及び社会福祉
- 教育及び職業訓練
- 地方政府
- 住宅
- 運輸
- 農業、林業及び漁業
- 環境及び計画
- 観光、スポーツ及び文化遺産保護
- 経済開発

8.4 警察及び司法に関する責任も、スコットランド及び北アイルランドに委譲されている。

(3) 最高裁判所の詳細については、<[www.supremecourt.gov.uk/about/the-supremecourt.html](http://www.supremecourt.gov.uk/about/the-supremecourt.html)>を参照。

(4) 各枠組みは異なっているので、その詳細については各場合について確認するものとする。

(5) *ibid.*

## 議会及び立法

- 8.5 [英国] 議会は、主権を保持し、権限委譲したものであるか否かを問わず、いかなる案件についても立法する権限を有する。この権限の行使を決定するのは、最終的には議会である。ただし、権限委譲議会の同意がある場合を除き、議会は権限委譲事項〔devolved matters〕に関して通常は立法しないという慣習に、[英国] 政府は従う。権限委譲政府は、英国政府の申入れに基づき、この目的に必要となる〔権限委譲議会の〕同意を求める責任を負う<sup>(6)</sup>。実際には、この同意は、権限委譲議会が立法同意動議〔Legislative Consent Motion〕を可決することにより表明される。この動議に関する手続の詳細は、3つの権限委譲議会のウェブサイトに掲載されている<sup>(7)</sup>。

## スコットランド

- 8.6 1997年のスコットランドにおけるレファレンダムに続いて、1998年の枠組みにより、権限委譲議会（スコットランド議会）及び権限委譲政府（スコットランド執政府。ここではスコットランド政府という）がスコットランドに設立された。スコットランド議会は、選挙区選出又は地域名簿選出の129人の議員から構成される。
- 8.7 1998年スコットランド法は、[英国議会に] 留保される諸般の案件を掲げている（同法第5附則）。これらの案件については、スコットランド議会は立法することができない。スコットランド法第5附則に規定されていないその他の分野は、権限委譲される。スコットランド政府の権限は、スコットランド議会の立法権限におおむね従う。これは、ある分野が権限委譲されている場合には、スコットランド政府の大臣も、当該分野において職務を行使するということを意味する。
- 8.8 1998年スコットランド法は、スコットランド議会に対して、1ポンドにつき3ペンスの範囲で所得税の基本税率を変更することを認めており、これに従い、スコットランド政府に配分される資金が税収の増減を反映して変更される。この権限は、現在まで行使されていない。英国議会に2010年11月に提出されたスコットランド法案が制定された場合には、スコットランド議会の財政上の説明責任が強化され、権限委譲の枠組みの境界が変更されることになる。

## ウェールズ

- 8.9 1997年のウェールズにおけるレファレンダムに続いて、1998年ウェールズ政府法により、ウェールズ国民議会が法人として設立された。ウェールズ議会は、現在、選挙区

(6) Cabinet Office, *Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*, 2011.

(7) *ibid.*, Part I, paragraph 14.

選出又は地域名簿選出の 60 人の議員から構成される。

- 8.10 ウェールズの権限委譲の枠組みは、2006 年ウェールズ政府法により改められた。この法律は、当該法人を解散し、執政機能を果たすウェールズ議会政府（ここではウェールズ政府という）という執政府、及び立法権限を有する分野の範囲内で〔英国の〕議会制定法に相当する法律を制定する〔権限委譲〕議会を正式に設立した。
- 8.11 2006 年法はまた、立法権限を付与する議会制定法又は勅令（立法権限令〔Legislative Competence Orders〕）により、ウェールズ国民議会に漸進的に立法権限を付与する仕組みも創設した。2006 年法には、レファレンダムで「賛成」の結果となった場合にはウェールズ国民議会が広汎な第 1 次立法を行う立法権限を獲得する仕組みも定められた。レファレンダムは、2011 年 3 月 3 日に行われ、ウェールズ国民議会の立法権限の強化に賛成する投票結果となった。これらの権限は、2011 年 5 月 5 日に発効した。
- 8.12 スコットランド及び北アイルランドの枠組みとは異なり、ウェールズの枠組みは、「移管〔‘transfer’〕」モデルに基づいており、これによれば、2006 年法第 7 附則に基づきウェールズ国民議会に個別に移管されていない分野は、〔英国の〕政府及び議会の責任に留まる。

## 北アイルランド

- 8.13 1998 年ベルファスト超党派合意〔1998 Belfast Multi-Party Agreement〕及び 1998 年北アイルランド法は、北アイルランドの憲法構造の基礎を形成している。北アイルランド議会は、大選挙区から単記移譲式〔single transferable vote〕に基づき選出された 108 人の議員から構成される。
- 8.14 北アイルランド執政府は、首席大臣及び首席大臣代理が共同で議長を務める包括的な権力分有の執政府である。北アイルランド執政府には、11 人の省庁の長である大臣が置かれ、そのうち 10 人は、北アイルランド議会における政党別議席数に応じて、ドント式〔d’Hondt〕の手續により選任される。司法大臣の任命は、各コミュニティーを超えた支持に基づき行われる。
- 8.15 1998 年北アイルランド法に定める北アイルランドの権限委譲の枠組みは、各事項を 3 つの立法権限上の範疇に分類している。
- **除外事項**〔excepted matters〕（1998 年法第 2 附則に掲げる事項）は、当該事項が留保事項又は移管事項に附属する場合を除き、北アイルランド議会が立法することができない事項である。したがって、この事項は、一般的に引き続き〔英国〕議会〔の管轄〕である。
  - **留保事項**〔reserved matters〕（1998 年法第 3 附則に掲げる事項）は、〔英国の〕国

務大臣の同意を得た上で、〔英国〕議会の統制に従う場合に限り、北アイルランド議会が立法することができる事項である。

- **移管事項**〔transferred matters〕（第2附則又は第3附則に掲げる事項以外の事項）は、その他の事項であり、この事項については、北アイルランド議会が自由に立法をすることができる。

- 8.16 北アイルランドにおける移管事項に関する大臣の職務は、一般的に北アイルランド執政府の大臣及び省庁の所管である。これらは、〔北アイルランド〕議会の立法権限とおおむね重複するものであるが、〔北アイルランド〕執政府は、留保事項について行為する権限を有しない。

## 権限委譲政府との関係

- 8.17 〔英国〕政府と権限委譲政府との関係は、4つの政府の間の『了解覚書〔*Memorandum of Understanding*〕』により確認されており、これには、実務レベルの取決めに關する助言が記述された『権限委譲の指針書〔*Devolution Guidance Notes*〕』が添付されている<sup>(8)</sup>。これらの文書は、法的拘束力を有するものではないが、全ての〔行政〕職員が依拠することができる原則を記述するように作成されている。多くの〔中央〕省庁もまた、共通利益を有する分野を取り扱い、協力の枠組みを定めた2者間の協定〔concordats〕を権限委譲政府との間で結んでいる<sup>(9)</sup>。

- 8.18 〔英国〕政府と権限委譲政府との関係の基礎は、相互の尊重及び権限委譲枠組みに定められた責任の承認である。

- 8.19 スコットランド大臣、ウェールズ大臣及び北アイルランド大臣は、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの利益を〔英国〕政府において代表し、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドにおける〔英国〕政府の目標を推進する。スコットランド省、ウェールズ省及び北アイルランド省は、政府と権限委譲政府との間で生ずる日常的な権限委譲上の案件を管理し、権限委譲の枠組みを管理する責任を負う。それに加えて、北アイルランド大臣は、北アイルランドにおける国家安全保障に関する事項について責任を負う。

(8) 詳細については、<[www.cabinetoffice.gov.uk/content/devolutionunited-kingdom](http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/devolutionunited-kingdom)>を参照。

(9) 協定のねらい及び目的は、既存の良好な業務関係を維持し、政府の業務が権限委譲のもとにおいて円滑かつ効率的に行われるようにすることにある。協定の目的は、当事者に対して法的義務又は制限を課すことにあるのではない。むしろ、協定は、行政上の協力及び情報交換のための基本的規則を定めるものである。詳細については、Ministry of Justice, *Devolution Guidance Note 1*, 2009, Annexを参照。2者間の協定の例については、<<http://archive.defra.gov.uk/corporate/about/with/devolve/index.htm>>を参照。

8.20 政府間関係は、合同大臣委員会（JMC）及び英国・アイルランド協議会（BIC）のような正式の仕組み並びに政策分野を横断する2者間の実務レベルの関係を通じて行われる。

## 合同大臣委員会

8.21 JMC〔合同大臣委員会〕は、政府と権限委譲政府との間の『了解覚書』に基づき設置される<sup>(10)</sup>。同委員会では、首相又はその代理が委員長を務める。スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドをそれぞれ所管する国务大臣も、権限委譲政府の長とともに同委員会の会議に出席する。その他の大臣は、その所管分野に関する案件が議論されることになる場合には、必要に応じ出席を要請される。JMCには、次に掲げる2つの小委員会が設置されている。

- JMC（内政）〔小委員会〕は、共通の利害関係がある内政事項を取り扱い、現在は副首相が小委員長を務める。
- JMC（欧州）〔小委員会〕は、欧州理事会〔European Council〕の会議における政府の優先課題を含む欧州連合の案件を議論し、現在は外務大臣が小委員長を務める（権限委譲政府と欧州〔との関係〕の詳細については、第9章を参照）。

8.22 JMCはまた、『了解覚書』に係る実施要領に基づき紛争を解決するための正式な仕組みを監視する<sup>(11)</sup>。

8.23 財政及び経済に関する事項を検討する4政府間財務大臣会議が設置され、JMCと並行して会議を行う<sup>(12)</sup>。加えて、政府の大臣は、定期的に権限委譲政府の大臣と直接接触する。これにより、政府の活動が権限委譲政府の所管事項に一定の負担を課す場合又は4つの政府全てが共通の利害関係を有する事項について協働することによる利益を得られる場合には、良好なコミュニケーションを確保することができる<sup>(13)</sup>。JMCは、内閣府及び権限委譲政府の職員から構成される合同事務局により補佐される。

## 英国・アイルランド協議会

8.24 権限委譲政府及び王室保護領は、英国政府及びアイルランド共和国政府とともにBIC〔英国・アイルランド協会〕に参加する。BICは、「これらの島の人々の間の総体的関係が調和的かつ互恵的に発展していくことを促進する」ために、1998年の聖金曜日の超党派合意に基づき設立された<sup>(14)</sup>。BICは、コンセンサスに基づき活動し、協議会を構成する全ての政府は、BICの対等な参加者である。合同事務局は、現在、英国政府

(10) 合同大臣会議の活動の根拠となる付託事項は、*Devolution: Memorandum of Understanding, Part I, paragraph 24*にある。

(11) *ibid.*

(12) *ibid.*, Part II, A3.7.

(13) *ibid.*, Part I, paragraph 4.

(14) *The Agreement, 1998, strand 3.*

及びアイルランド政府が提供している。常設の事務局は、エディンバラに置かれることになっている。

- 8.25 BICの政府首脳（又はその指名された代表）による頂上会議は、年に2回開催され、それには頂上会議ごとに選定された主題に応じた所管大臣も含まれる。協議会を構成する政府は、頂上会議を順番に主催し、したがって議長を務めることとなっている。〔英国〕政府の主務大臣は、頂上会議において協議会のための鍵となる戦略的決定に係るものなどについて英国の利益を代表する。その他の分野の大臣会議は、より頻繁に開かれ、特定の主題に責任を負う大臣のみが関与する。

## 権限委譲に関する財政支出

- 8.26 権限委譲政府に対する〔英国〕政府の財政支出は、通常、『財政支出政策説明書〔*Statement of Funding Policy*〕』に定められた方針に従って、歳出見直し〔*spending review*〕において決定される<sup>(15)</sup>。権限委譲政府は、その財源の大部分を政府の一括交付金によっているが、スコットランド議会は、その税率変更権限の行使により、スコットランド一括交付金の額に影響を及ぼすことができる。権限委譲政府に対する財政支出の水準の変更は、バーネット算定式〔*Barnett formula*〕により決定されるが、これは、〔英国〕政府における各省庁配分と権限委譲政府における所管事項及び住民数の割合とを比較することにより、各事項に相当する公的支出の増減が住民1人当たりで同じとなるようにするものである。権限委譲政府に対する財政支出は省庁に利用可能とされた額に加えて算定されるので、歳出見直しにおける政府省庁の予算の配分の増減は、権限委譲政府及び国庫の財政に更に波及することになる。権限委譲政府は、各権限委譲議会により承認された当該地域における独自の優先度に従って、その配分額を自由に支出する。政府は、権限委譲政府の支出にいかなる条件も課さない。

## イングランドにおける地方政府

- 8.27 地方自治体〔*local authorities*〕は、議会制定法により設置された制定法上の機関である<sup>(16)</sup>。地方自治体〔の政府〕は、当該地域のコミュニティーにより直接選挙されるため、〔英国の〕議会に対して説明責任を負わない。ただし、大臣は、立法が認めている場合には、地方政府〔*local government*〕に対して国の政策枠組みに従うよう指示することができる。イングランドの地方政府に対する〔中央政府の〕現在の取組み及びイ

(15) HM Treasury, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy*, 2010.

(16) 歴史的に、バラ〔*boroughs*〕は、勅許状により創設され、1835年市町村法人法〔*Municipal Corporations Act 1835*〕、1972年地方政府法〔*Local Government Act 1972*〕から2007年地方政府及び保健サービス住民関与法〔*Local Government and Public Involvement in Health Act 2007*〕までの一連の立法により改革されてきた。

イングランドの地方政府の構成は、欧州地方自治憲章に適合している<sup>(17)</sup>。

8.28 地方政府〔に係る事項〕は、その責任がスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドに委譲された。

8.29 イングランドにおいては、1層制〔single-tier〕及び2層制〔two-tier〕の地方政府が置かれている。

- **1層制**：ロンドンを含む大都市圏、多くの大規模な町及び市並びに一定のシャイア・カウンティ地域においては、1層制の地方政府が置かれているが、ロンドンについては、これに加えて戦略的地域自治体（大ロンドン自治体）が置かれている。これらの地域では、大部分の地方政府のサービスは、単一の自治体が責任を負う。
- **2層制**：地域サービスのうち一定のものがカウンティ・カウンシルにより、その他のものがディストリクト・カウンシルにより提供されている。カウンティ・カウンシルは、カウンティ全域の大規模サービスを提供し、戦略的計画、ごみ処理、図書館、個人的社会サービスのようなより戦略的な案件を所管する。ディストリクト・カウンシルは、より当該地域に焦点を当て、環境保健、住宅及びごみ収集のような当該地域におけるサービスを提供する。

8.30 パリッシュ・カウンシル及びコミュニティー・カウンシルはまた、多くの地域において草の根レベルの活動を行う。

## イングランドの地方政府に対する中央政府の財政支出

8.31 地方自治体は、中央〔政府〕が定めた条件及び予算の範囲内で自らの財政を賄う責任を負う。ただし、〔中央〕政府は、イングランドの地方自治体に対する中央政府の財政支出の全体的な水準を定め、支出の優先度及び改善のための基準を決定する。財政支出には、例外的に、特定の活動に対する紐付きとなるものもある。財政支出の規模は、政府により地方自治体に課される責任の変更を反映して年ごとに増減することがある。

8.32 地方自治体の支出には、次に掲げる3つの主な分野がある。

- 例えば道路又は学校建築に関する**資本的支出**
- **カウンシル住宅に関する経常的支出**
- 主としてカウンシル住宅以外のサービスの運営に係る支払及びその他の費用に関する**経常的支出**

地方自治体は、一般的に、資本的支出のための財源を経常的支出に使用することができない一方で、経常的支出のための財源を資本整備計画に支出することはできる。

8.33 地方自治体は、資本的支出のために追加資金を借りることができるが、経常的支出のた

(17) European Charter of Local Self-Government 1985.

めにはできない。この借入れは、地方自治体が負債を自己資金により返済することができる場合に限り、政府の同意なく行うことができる。地方自治体は、居住用財産に課され、地方自治体が定める地方税であるカウンスル税を課す権限も有している。地方自治体は、カウンスル税の課税及びその水準を選択することができる（ただし、議会の承認を条件とした、過度の増税について制限を加える政府の留保権限に従う）<sup>(18)</sup>。地方自治体はまた、使用料及び手数料を通じて相当な金額を徴収するが、その一部は中央政府が決定し、その他は地方自治体が自ら決定する。大部分は、費用回収に限定される。

---

(18) 現在のカウンスル税制度は、1992年地方政府財政法〔Local Government Finance Act 1992〕により創設され、1999年地方政府法〔Local Government Act 1999〕により中央政府がカウンスル税に上限を設定する権限が定められた。

---

## 第9章 欧州連合その他の国際機構との 関係

---

執政府は、欧州連合並びにその他の北大西洋条約機構（NATO）、UN 及び国際経済関係機関のような国際機構に関する役割を担う。

この章の内容

- 欧州その他の国際機構
- 大臣の役割
- 国際政策についての合議体としての承認
- 会合
- 国際的な決定及び法の実施
- 議会による審議

---

### 欧州その他の国際機構

---

9.1 英国は、様々な欧州の機構及び国際的な機構に加盟している。執政府に影響を及ぼすとともに、大臣が会合で英国を代表することの多い主要な機構を、次のように掲げる。

- 英連邦<sup>(1)</sup>
- 欧州評議会<sup>(2)</sup>
- 欧州連合（EU）<sup>(3)</sup>
- 主要先進国首脳会議（G8）〔Group of 8〕<sup>(4)</sup> 及び 20 か国財務大臣・中央銀行総裁会議〔G20〕〔Group of 20〕<sup>(5)</sup>
- 国際通貨基金（IMF）<sup>(6)</sup>
- 北大西洋条約機構（NATO）<sup>(7)</sup>
- 経済協力開発機構（OECD）<sup>(8)</sup>
- 欧州安全保障協力機構（OSCE）<sup>(9)</sup>

---

(1) 詳細については、<[www.thecommonwealth.org](http://www.thecommonwealth.org)> を参照。

(2) 詳細については、<[www.coe.int/lportal/web/coe-portal](http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal)> を参照。

(3) 詳細については、<[www.europa.eu/index\\_en.htm](http://www.europa.eu/index_en.htm)> を参照。

(4) 詳細については、<[www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/home.18.html](http://www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/home.18.html)> を参照。

(5) 詳細については、<[www.g20.org/index.aspx](http://www.g20.org/index.aspx)> を参照。

(6) 詳細については、<[www.imf.org/external/index.htm](http://www.imf.org/external/index.htm)> を参照。

(7) 詳細については、<[www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm)> を参照。

(8) 詳細については、<[www.oecd.org/home/0,2987,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)> を参照。

(9) 詳細については、<[www.osce.org](http://www.osce.org)> を参照。

- 国際連合 (UN) <sup>(10)</sup>
- 世界銀行 <sup>(11)</sup> 及び地域開発銀行 <sup>(12)</sup>
- 世界貿易機関 (WTO) <sup>(13)</sup>

9.2 上に掲げた機構は、条約により設立されているものもあり、それらの〔機構の〕運営上の取決めが他の文書に定められているものもある。例えば、IMFは、組織及び財務を定める独自の設立協定を有している<sup>(14)</sup>。条約又は法的文書の内容は様々であるが、機構の組織、加盟要件及び意思決定過程を定めることができる。機構は、必要な法的権限又は「〔権利〕能力」が付与された範囲においてのみ活動することができる。条約又は法的文書は、当事者の合意に基づき、当該条約又は法的文書自体の定める条件に従って、終了することができる。

## 大臣の役割

9.3 国際機構に関する大臣の役割には、関係会合で英国を代表し、政府の政策及び交渉の方針を合議体として承認し、必要に応じて国際機構の決定を実施し、又はこれに対応し、並びに必要な英国内の実施立法を進めることが含まれる。

## 国際政策についての合議体としての承認

9.4 政府の政策を承認する仕組みは、執政府自身により定められるものであり、制定法上の要件に従うものではない（第4章パラグラフ4.1-4.14及び4.18-4.19を参照）。国際政策が複数の省庁の利害に影響を及ぼす場合には、英国の方針は、関係省庁間で相互に合意され、又は所管大臣が所管内閣委員会の承認を求めることになる。合議体としての承認を要する問題について明確な基準を定めることはできないが、交渉に当たっての英国の方針（そして交渉において妥協的立場をとる場合には、当該方針に対するいかなる重要な変更も）及び欧州の立法の〔国内での〕実施案は、通常は承認を要する<sup>(15)</sup>。

9.5 内閣官房及びFCO〔外務・英連邦省〕は、当該手続に対する支援を行う。首相の欧州担当上級顧問は、通常、欧州に関する内閣官房の業務を指揮し、G8及びG20のシェールパ〔Sherpa〕を務める。欧州に関する法的調整は、内閣府欧州法課の内閣府欧州法

(10) 詳細については、<[www.un.org/en](http://www.un.org/en)>を参照。

(11) 詳細については、<[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>を参照。

(12) 詳細については、<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20040614~menuPK:41699~pagePK:43912~piPK:44037~theSitePK:29708,00.html>>を参照。

(13) 詳細については、<[www.wto.org](http://www.wto.org)>を参照。

(14) International Monetary Fund, *Articles of Agreement*, 1994.

(15) Cabinet Office, *Guide to Cabinet and Cabinet Committees*, 2010, p.7.

顧問により行われる。欧州司法裁判所での英国の訴訟は、欧州法課の EU 訴訟チームにより行われる。他の国際機構に関する法的支援は、関係省庁により提供される。

- 9.6 関係省庁、及び英国の代表（パラグラフ 9.3 を参照）が置かれる場合には当該代表は、国際的な事務の遂行に関して各省庁から意見を求められる。

## 会合

- 9.7 大臣は、国際機構のより高いレベルの会合における交渉において英国の立場を代表する。〔会合に〕出席する大臣は、議論される問題により異なる。
- 9.8 首相は、欧州理事会において英国を代表する。欧州理事会は、国家元首及び政府首脳で構成されており、一般的に 4 半期ごとに会合して、欧州連合の課題及び優先事項を定める。首相は、G8 及び G20 の会合並びに 2 年に 1 回開かれる英連邦首脳会議 (CHOGM) においても英国を代表し、英国代表団の長として UN 総会の「大臣週間〔‘Ministerial Week’〕」にしばしば出席する。
- 9.9 しかし、会合に出席し、交渉において英国を代表することがより多いのは、特定の主題に関する主務大臣である。特に次に掲げる場合が挙げられる。
- 欧州連合理事会〔Council of the European Union〕は、各加盟国の大臣、通常は討議に付される主題に関する国の主務大臣により構成される。大部分の閣僚は、理事会の関係会合に定期的に参加することになる。
  - 外務大臣又は国防大臣は、〔NATO〕同盟の将来の方向性を定める北大西洋理事会〔North Atlantic Council〕の閣僚級又は首脳級の会合において英国を代表する。
  - 外務大臣又は他の FCO の大臣は、時には UN 安全保障理事会のハイレベル会合に参加する。他の大臣は、UN の様々な機関の定期的なハイレベル会合で、多様な主題（人権、環境、開発等）について英国を代表する。
  - 財務大臣は、欧州復興開発銀行〔European Bank for Reconstruction and Development〕における英国の総務であるが、欧州復興開発銀行は、銀行、産業界及び企業が公開市場では同様の条件での融資を見つけることができない場合にこれらに資金を供給する。財務大臣は、IMF における英国の総務でもあり、また、閣僚級の運営委員会として IMF のために活動する国際通貨金融委員会〔International Monetary and Financial Committee〕の委員を務める。
  - 国際開発大臣は、世界銀行における英国の総務であり、世界銀行の政策を議論するための主要な閣僚級の会議体である開発委員会〔Development Committee〕で英国を代表する。更に、国際開発大臣は、各地域開発銀行における英国の総務である。
- 9.10 英国はまた、多くの常駐代表〔permanent representatives〕を置いているが、常駐代

表は、代表部〔missions or delegations〕\*の補佐を受け、閣僚級より下のレベルで英国を代表する責任を負い、必要に応じて大臣の会合に同行し、助言することができる。例えば、英国は、EU<sup>(16)</sup>、NATO<sup>(17)</sup>、UN<sup>(18)</sup>、OECD<sup>(19)</sup>、OSCE<sup>(20)</sup>、IMF及び欧州評議会<sup>(21)</sup>に常駐代表を置いている。

- 9.11 特定の専門知識を有する英国の代表は、例えば NATO 常設軍事委員会〔Military Committee〕のような国際機構に助言するために会合することもできる。NATO 常設軍事委員会は、欧州連合軍最高司令官〔Supreme Allied Commander (Europe)〕及び変革連合軍最高司令官〔Supreme Allied Command (Transformation)〕とともに北大西洋理事会の軍事顧問として共同で行動する各国からの上級軍事代表で構成されるものである。
- 9.12 多くの場合において、英国の国際機構との関係は、EU との連携を伴う。例えば、英国は、1 国単位で行動する権利を保持しているものの、UN 総会、経済社会理事会〔Economic and Social Council〕及び一定の UN の専門機関において取り扱われる多くの問題に対して、まず EU 加盟国と見解を一致させる調整を行うことがしばしばある。EU 加盟国の一致した見解は、国際機構における交渉で、EU の機関が、又は場合によっては EU 理事会の輪番制の議長を務める加盟国が代表することができる。例えば、WTO では、ジュネーブの英国代表部が英国を代表しているが、通商政策は EU の権限であることから、実際には、英国は、(他の EU 加盟国と同様に) 通常は加盟国からの委任に基づき欧州委員会〔European Commission〕により代表されている。EU の機関は、例えば EU 代表部が特定の専門知識を有している場合において、加盟国が明示的に承認するときは、〔EU と加盟国とが〕権限を共有する分野又は加盟国が権限を有する分野についても、主導的に代表することができる。

## 国際的な決定及び法の実施

- 9.13 国際機構により合意された法的文書又は決定には、加盟国を法的に拘束するものがある。国際条約、EU 法、欧州人権裁判所の判決、NATO の決定及び UN 安全保障理事会 (UNSC) 決議を次に検討する。

### 国際条約

- 9.14 条約とは、締約国間及び／又は条約を締結する法的能力を有する国際機構の間で締結さ

\* 外務省の訳に従い、missions も delegations もともに「代表部」と訳した。

(16) 詳細については、<[www.ukeu.fco.gov.uk](http://www.ukeu.fco.gov.uk)> を参照。

(17) 詳細については、<[uknato.fco.gov.uk](http://uknato.fco.gov.uk)> を参照。

(18) 詳細については、<[www.ukun.fco.gov.uk](http://www.ukun.fco.gov.uk)> を参照。

(19) 詳細については、<[www.ukoecd.fco.gov.uk](http://www.ukoecd.fco.gov.uk)> を参照。

(20) 詳細については、<<http://ukinaustria.fco.gov.uk/en/about-us/ukdelegation-osce/>> を参照。

(21) 詳細については、<[www.ukcoe.gov.uk](http://www.ukcoe.gov.uk)> を参照。

れる法的拘束力を有する合意である。2国間条約は、2つの国家に関係する。政府間会議で採択されるものを含む多国間条約の締約国には、多数の国がなることができる。条約は、英国の国内法において自動的に効力を有するわけではない。条約の性格及び条件にもよるが、英国が条約の締約国である場合には、英国が国際的義務を履行することを可能とするために国内法を成立させることが必要となり、議会在条約の審査及び実施の役割を担うことになる。条約締結は、2010年憲法改革及び統治法第2章に従って行使される国王大権上の権限である（第1章及び第3章を参照）。この法律は、批准又はこれに相当するものに付される条約に対する議会の審査手続を新設している一方で、当該手続が適用されない例外も定めている<sup>(22)</sup>。必要な立法は、条約が批准される前に整備されるものとする<sup>(23)</sup>。

## EU法

- 9.15 英国は、国内の法律及び措置がEU法に適合するようにする義務を負う<sup>(24)</sup>。EU法の規定には、加盟国の国内法として直接適用されるものがある。英国においては、EU法の直接適用可能かつ直接効果を有する規定は、主に1972年欧州共同体法〔European Communities Act 1972〕第2条第1項及びその他の議会制定法の規定を通じて効力を与えられている。EU法の他の規定には、国内法に編入する必要があるものもある。政府省庁は、これらの義務を完全かつ正確に当該省庁の分野の国内法に編入するようにする責任を負う。
- 9.16 英国は、その義務を完全に履行することができない場合には、欧州司法裁判所において、欧州委員会により提起される法的手続（〔欧州連合法〕違反手続〔infraction proceedings〕として知られる）を受けることを免れない<sup>(25)</sup>。裁判所は、加盟国に相当の罰金を科すこともできる。違反の責任を負う主管省庁又は行政機関は、財務省により罰金の負担を求められることがある。予算担当大臣は、全ての罰金の分割及び配分の決定について最終的に責任を負うことがある。
- 9.17 英国に科される財政上の費用及び罰金が、権限委譲政府がその責任の範囲にある事項について実施若しくは施行できなかったこと、又は権限委譲政府がEU割当若しくは義務の負担に応じられなかったことにより生じた限りにおいて、これらを支払う責任は、権限委譲政府が負うことになる<sup>(26)</sup>。

(22) 例えば、〔欧州連合に係る〕設立諸条約の改正に該当し、2008年欧州連合（改正）法〔European Union (Amendment) Act 2008〕第5条の適用を受ける条約である。議会の承認に基づき、これらの適用除外は、2011年EU法〔EU Act 2011〕の規定を反映するために改正されることになっている。

(23) Foreign and Commonwealth Office, *Treaties and MOUs: Guidance on Practice and Procedures*, 2004, pp. 6-7.

(24) *Treaty on the Functioning of the European Union*, 2008, Article 288.

(25) *Treaty on the Functioning of the European Union*, 2008, Articles 258 and 260.

(26) Cabinet Office, *Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*, 2011, paragraph B4.25.

## 欧州人権裁判所の判決

9.18 欧州人権条約第46条<sup>(27)</sup>は、英国に、欧州人権裁判所の英国に対する判決を執行するよう義務づけている。判決の執行には、通常、責任を負う1人又は複数の大臣が個別的措置及び一般的措置のいずれも講ずることを必要とする。個別的措置は、申立人を、可能な限り、その権利が侵害されなかった場合に想定される状態にするために必要となる手段であり、これには、裁判所の命令により（金銭補償の形をとることができる）公正な満足〔just satisfaction〕を支払うことが含まれる。一般的措置は、違反の再発を防止すること及びなお継続している違反を終わらせることを意図しており、それらには、判決の条件に応じて、法律、規則又は行政実務の変更などがある。個別的措置及び一般的措置のいずれも、欧州評議会閣僚委員会〔Committee of Ministers of the Council of Europe〕を満足させるまで履行されなければならないが、同委員会は、判決が適切に執行されていないと認めた場合には、英国に対して措置を講ずることができる。

## UN 安全保障理事会決議

9.19 UNSC〔国際連合安全保障理事会〕は、UNの機関の中で唯一、UN憲章第7章に基づき採択された拘束力のある決議を通じて、加盟国に対し法的拘束力のある要求を行うことができる<sup>(28)</sup>。第7章の決議は、武力行使を承認し、強制的な制裁その他の措置を課すこともできる。UNSCの常任理事国として、英国は、UNの意思決定に影響を及ぼす強固な地位にある<sup>(29)</sup>。英国は、法的拘束力のあるUNSC決議に基づき行動するよう義務づけられる一方で、加盟国は、平和維持活動に部隊を配備するよう義務づけられるわけではない。必要な場合には、UNSC決議を実施するために、英国内で立法が行われる<sup>(30)</sup>。

## NATOの決定

9.20 北大西洋条約第5条<sup>(31)</sup>は、同盟による安全保障の不可分性に基づき、集団防衛についての合意を定めている。当該条約に従い、武力行使を含む行動が必要であると同盟国が共同で合意した場合には、加盟国は、対応する義務を負うが、対応方法を決定する自由を保持している。NATOの決定は、コンセンサスに基づき行われ、多数決による決定は行わない<sup>(32)</sup>。決定は、全ての同盟国による共同合意を表す。各国は、〔NATOの〕

(27) Council of Europe, *European Convention on Human Rights*, 1950, Article 46.

(28) United Nations, *Charter of the United Nations*, 1945, Article 25.

(29) UN憲章第27条に基づき、UNSCの全ての常任理事国は、拒否権を有する（手続的事項を除く）。

(30) 例えば、1996年国際連合（国際裁判所）（旧ユーゴスラビア）規則は、英国が旧ユーゴスラビアに関する犯罪の捜査及び訴追において国際裁判所と協調することを可能とし、UNSC決議第827号を実施するものである。同決議は、「全ての国家は、国際裁判所及びその機関と完全に協調し…結果として全ての国家は、支援要請又は第1審裁判部による決定に国家が従う義務を含め、この決議及び〔国際裁判所〕規程を実施するために、国内法に基づき必要とされるいかなる措置をも講ずることを定める」。

(31) NATO, *North Atlantic Treaty*, 1949, Article 5.

(32) 詳細については、<[www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49178.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49178.htm)>を参照。

政策がその国の方針に合致しない場合には、合意を妨げることができる。英国は、同盟の設立時の加盟国である。危機の時には、ほぼ全ての英国の軍及び能力〔capabilities〕は、NATO に配備される。

## 国際機構のその他の決定

9.21 英国が加盟している様々な機関及び機構があるが、そこでの決定は、政府の政策及び意思決定に影響を及ぼすものの、次に掲げる例のように、一般的に加盟国を拘束するわけではない<sup>(33)</sup>。

- （予算上の問題のような）いくつかの例外を除き、総会を含む UN の多くの機関は、法的拘束力のある義務となる決議ではなく、加盟国への勧告となる決議を採択している。英国では通例、英国が賛成票を投じ、又はコンセンサスに加わった決議に定める勧告を遵守する。
- 英連邦は、価値観を基盤とし<sup>(34)</sup>、民主主義及び発展という共通の目標に向かって取り組む自発的な連合である。決定は、2年に1回開催される CHOGM〔英連邦首脳会議〕で政府首脳のコセンサスにより行われる。また、英連邦事務局の作業計画は、各国政府首脳により合意された委任に基づいている。第1章パラグラフ 1.3 は、英連邦及び国王の役割の詳細について記述している。
- WTO は貿易紛争を解決するが<sup>(35)</sup>、協議により問題が解決されない場合には、小委員会がこれを検討し、その認定が WTO 加盟国による承認に付される。WTO 加盟国は、小委員会の認定を速やかに実施すること又は加盟国が認定に違反し続ける場合には適切な代償又は罰金を提供することが求められる。
- IMF の加盟国は、その経済金融政策を国際社会の監視のもとに置くことに同意している<sup>(36)</sup>。IMF スタッフミッションは、通常は年に1回加盟国を訪問し、各国の政府、中央銀行及び非政府利害関係者と意見交換を行う。IMF ミッションは、その報告書を議論に供するために理事会に提出する。その後、理事会の見解が要約され、加盟国当局に送付される。ミッション及び理事会の見解の要約は、報告書全文とともに、関係国の同意を得て公表される。当該報告書への対応方法を決定するのは、政府である。
- OECD は、経済予測、財政政策、投資、腐敗防止及び企業統治を含む様々な経済問

(33) 少数の例外がある。例えば、1960年の経済協力開発機構条約〔Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development〕第5条は、予算のようなガバナンスの問題に関することではあるものの、OECDが加盟国を代表して拘束力のある決定を行うことができることを規定している。

(34) より最近になって、CHOGMは、1971年英連邦原則宣言〔Declaration of Commonwealth Principles 1971〕、1991年英連邦ハラレ宣言〔Harare Commonwealth Declaration 1991〕、2009年英連邦の価値及び原則の確認〔Affirmation of Commonwealth Values and Principles 2009〕に含まれる価値観を承認した。詳細については、<[www.thecommonwealth.org/document/34293/35468/216908/commonwealth\\_values\\_and\\_principles.htm](http://www.thecommonwealth.org/document/34293/35468/216908/commonwealth_values_and_principles.htm)>を参照。

(35) 世界貿易機関の紛争解決の仕組みの詳細については、<[www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/disp1\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm)>を参照。

(36) International Monetary Fund, *Articles of Agreement*, Article IV. 詳細については、<[www.imf.org/external/np/exr/facts/surv.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/surv.htm)>を参照。

題に関する分析的かつ政策的な助言を提供する。OECDの委員会は、他の政府が英国に質問することを認めるピア・レビュー<sup>(37)</sup>機能を有しているが、政策立案への当該助言の活用方法を決定するのは、〔英国〕政府である。

## 権限委譲政府、王室保護領及び海外領土

9.22 EU及びその諸機関との関係を含む国際関係は、〔英国政府への〕留保事項である<sup>(38)</sup>。したがって、〔英国〕政府は、英国の政策上の立場を定め、他の加盟国と交渉する責任を負う。〔英国政府の〕大臣は、権限委譲政府が、『了解覚書』及び協定に記載された取決めに従い、権限委譲事項に関する政策立案に関与し、必要に応じて意見を求められるようにする<sup>(39)</sup>。外務大臣は、EUの政策課題及び国際関係の調整に関する協定について責任を負う。

9.23 欧州連合理事会に関しては<sup>(40)</sup>、会合に出席する英国代表部の構成及び英国代表についての決定は、政府の主務大臣が行う。権限委譲政府から派遣された大臣の役割は、英国の単一の交渉方針を支援し、推進することである。EUの業務が〔権限〕委譲された所管事項に関連する場合には、権限委譲政府の大臣は、英国の単一の交渉方針を立案する上で役割を果たすことになる。〔権限委譲政府の〕大臣は、参加しないことについて進んで説明すべきやむを得ない理由がない限り、権限委譲政府からの要求に積極的に対応し、理事会の会合に参加することを奨励される。英国の主務大臣は、交渉の責任を保持し、適切な場合には、権限委譲政府の大臣が理事会において英国のために発言することを承認することができる。権限委譲政府の詳細については、第8章を参照。

9.24 政府は、王室保護領〔Crown Dependencies〕の防衛及び対外的代表について責任を負う<sup>(41)</sup>。王室保護領は、その有する権利においては国家とはみなされず、英国が責任を負う領土とみなされる。そのため、王室保護領は、自らの管理の下で国際協定に署名することはできないが、〔国際協定のような〕法的文書の英国の批准を王室保護領にも適用させるようにすることはできる。しかし、特定の状況においては、王室保護領は、委任手続により、自ら国際協定を締結することを許可されることもある。王室保護領は、農産物及び工業製品における自由貿易を認めているEUに加盟しておらず、EUの財政支出も受けず、また、EUとは限定的な関係である。このような関係に基づき、王室保護領は、関税、量的制限及び課税に関する規則のような特別規則に拘束され、また農産物に関する輸入措置の制約も受ける<sup>(42)</sup>。

(37) 詳細については、<[www.oecd.org/document/0/0,3746,en\\_21571361\\_37949547\\_39418560\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0/0,3746,en_21571361_37949547_39418560_1_1_1_1,00.html)>を参照。

(38) Schedule 5, paragraph 7 of the Scotland Act 1998; Schedule 2 of the Northern Ireland Act 1998. 国際関係は、権限を委譲された事項について定める2006年ウェールズ政府法第7附則には掲げられていない。

(39) Cabinet Office, *Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*.

(40) *ibid.*, paragraphs B4.12-15.

(41) Ministry of Justice, *Background Briefing on Crown Dependencies: Jersey, Guernsey and the Isle of Man*, 2011, pp.5-6.

(42) Act of Accession 1972, Protocol 3.

- 9.25 各海外領土〔Overseas Territories〕は、独自の憲法を有しているが、英国は、一般的に海外領土<sup>(43)</sup>の防衛、安全保障、国際関係及び全体的な良き統治について責任を負う。海外領土は、EUに加盟していないが、ジブラルタル<sup>(44)</sup>及び主権基地領域〔Sovereign Base Areas〕以外は全てEUと特別な連携を有しており、海外領土との連携に関する決定〔Overseas Association Decision〕（OAD）が適用される<sup>(45)</sup>。バミューダは、EUと連携しているが、適用除外の決定をしたため、現在のOADの適用を受けていない。海外領土には、欧州開発基金〔European Development Fund〕を通じてEUから開発援助を受けているものがある。ジブラルタルを例外として、EU法体系〔EU acquis〕は、海外領土には適用されない。FCOは、海外領土のEUとの関係について全体的な責任を負う。
- 9.26 英国が協定又は条約の批准を検討している間、王室保護領及び海外領土は、当該協定又は条約の王室保護領及び海外領土への適用を希望するか否かについて意見を求められる<sup>(46)</sup>。政府省庁は、王室保護領及び海外領土に対し、協定又は条約の王室保護領及び海外領土への適用の是非について、英国の批准と同時に、又は（協定又は条約の条件に基づき可能な場合には）後日に検討するよう求める責任を負う。

## 議会による審議

- 9.27 EU立法に関しては、議会による審議のための具体的な仕組みが定められてきた。その手続の土台は各議院の決議<sup>(47)</sup>であり、当該決議は、例外的な理由がない限り、審議手続の終了前にはEU立法に同意しないという政府の約束を定めている。例外的な理由がある場合において、大臣は自らの行為について議会に説明しなければならない。議会は、両院の審査委員会の所管事項に該当するとみなされるEU立法の提案及びその他の文書について、審議し、見解を表明する機会を与えられる。
- 9.28 内閣官房は、政府における審査手続を管理し、各省庁との協議の上で議会に寄託すべき文書を決定する責任を負う。内閣官房はまた、審査の要求に政府全体として従っているかを監視する責任を負う。大臣は、審議のために提出される全ての提案又は文書について、説明覚書の形式で証拠書類を提供する必要がある。この説明覚書は、政策上

(43) 海外領土の詳細については、<[www.fco.gov.uk/en/about-us/what-we-do/overseasterritories](http://www.fco.gov.uk/en/about-us/what-we-do/overseasterritories)>を参照。

(44) ジブラルタルは、英国が責任を負う欧州内の領土の1つとしてEUの一部であるものの、特定のEU規則の適用を受けない。特に、ジブラルタルは、EUの共通関税領域の外側にある。

(45) Council Decision 2001/822/EC of 27 November 2001 on the association of the Overseas Countries and Territories with the European Community (Overseas Association Decision). 詳細については、<[www.europa.eu/legislation\\_summaries/development/overseas\\_countries\\_territories/r12301\\_en.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12301_en.htm)>を参照。

(46) Ministry of Justice, *Background Briefing on Crown Dependencies*, p.6.

(47) House of Commons Scrutiny Reserve Resolution of 17 November 1998 and House of Lords Scrutiny Reserve Resolution of 30 March 2010.

の影響及び当該提案に対する政府の態度を含む当該文書に関する情報を提供する<sup>(48)</sup>。

---

(48) M. Jack, ed., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th edition, London: LexisNexis Butterworths, 2011, p.702.

---

## 第 10 章 政府の財政及び支出

---

政府は、その支出を統制し、報告することに関して明確な責任を負っており、この責任は主として財務省の各大臣により果たされるが、他の大臣及び会計官も重要な責任を負っている。財務省は、他の政府省庁の財政及び公的支出を承認する必要がある。政府は、効率的かつ透明な省庁のガバナンスを確保するための手続及び政府支出の決算を作成する方法を定めてきた。

この章の内容

- 議会の役割
- 予算及び歳出見直し
- 歳出予算〔承認〕手続
- 財務省による支出の承認
- 省庁のガバナンスの仕組み
- 会計官の役割
- 政府の決算

---

### 議会の役割

---

10.1 政府支出のために徴収される税を承認するのは議会であるが、実際にはこれは庶民院によって統制されている。庶民院は、貴族院に対して財政事項に関する排他的権限及び特権を有する（第 5 章パラグラフ 5.3 を参照）。政府は、その必要とする金銭を庶民院に求めなければならず、これは、何よりも歳出予算〔承認〕手続〔Supply Estimates process〕を通じて行われる（パラグラフ 10.7-10.13 を参照）。政府支出は、庶民院が当該支出を承認した目的に従って支出されなければならない<sup>(1)</sup>。庶民院の承認を得た場合に限り課税することができるという要件とともに、これは、議会の憲法上の権限の基本の 1 つである。

10.2 議会、特に庶民院はまた、支出を精査し、政府に説明責任を果たさせる上で重要な役割を担っている。庶民院は、政府が財政及び公的支出を全面的に統制することを要求する<sup>(2)</sup>。財務大臣が長を務める財務省はまた、長期にわたる慣習により、公的支出の合规性及び適正性を確保するために、議会に対して説明責任を負う<sup>(3)</sup>。

---

(1) HM Treasury, *Managing Public Money*, London: The Stationery Office, 2011.

(2) *ibid.*

(3) 詳細については、HM Treasury, *History of the Treasury*. <[www.hm-treasury.gov.uk/about\\_history.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/about_history.htm)> を参照。

## 予算及び歳出見直し

- 10.3 予算報告〔Budget Statement〕を行うのは、財務大臣である<sup>(4)</sup>。予算報告は、現在の経済状態、公財政及び政府の経済目標〔達成〕の進捗に関する情報を議会及び国民に提供するため、毎年行われる。予算書〔Budget〕を通じて、財務大臣は、税率を見直し、その変更を提案することができ、今後数年間の納税者の金銭の使途を発表することができる。
- 10.4 財務大臣は、年間のいつでも予算書を提出することができるが、近年では予算書の提出は春に行われてきた。伝統的に、影の財務大臣ではなく野党第1党党首が、予算演説に応答して発言する。通常、これに続いて予算決議〔Budget Resolutions〕に関する4日間の討論が行われる。
- 10.5 予算決議は、その可決後可及的速やかに正式に提出される財政法案〔Finance Bill〕の範囲を定める<sup>(5)</sup>。財政法案は、予算において発表された課税を実施するための立法上の手段である。財政法案は、庶民院において通常の立法手続に付されるが、委員会審査の段階に入る際には、通常、公法案委員会と全院委員会とに分割される。貴族院は、財政法案を修正しないが、第2読会において討論を行い、その後の審議段階を形式的に行う。第4章パラグラフ4.23は、予算に関する合議体としての承認手続の詳細について記述している。
- 10.6 1990年代末以来、各省庁間で支出を配分するため、財務省が主導する手続により、歳出見直し〔Spending Review〕が定期的に行われてきた。最近の歳出見直しは、2010年10月に公表され、各省庁の2011-12年度予算から2014-15年度予算までを定めている。従前の単年度予算の方法に比較して、歳出見直しは、複数年度計画を可能にし、これにより支出に見合う価値〔value for money〕を向上させるのに資するものである<sup>(6)</sup>。

## 歳出予算〔承認〕手続

- 10.7 歳出予算<sup>(7)</sup>は、財務大臣により議会に提出され、暫定歳出予算〔Votes on Account〕、当初歳出予算〔Main Estimates〕及び補正歳出予算〔Supplementary Estimates〕の形式をとる。その予算が議決の対象となる支出は、全ての政府支出にわたるものではない。他の立法も財政支出の一部について定めており、それは社会保障関係法、地方

(4) House of Commons Information Office, *Budgets and Financial Documents*, Factsheet P5, 2010.

(5) M. Jack, ed., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 24th edition, London: LexisNexis Butterworths, 2011, pp.774-775, 780-783.

(6) 詳細については、HM Treasury, *An introduction to Spending Review*. <[www.hm-treasury.gov.uk/spend\\_spendingreview\\_introduction.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_spendingreview_introduction.htm)> を参照。

(7) HM Treasury, *Supply Estimates: a guidance manual*, 2011.

政府関係法、及び年ごとの歳出予算を通じてではなく統合国庫資金〔Consolidated Fund〕（政府の当座預金勘定で、財務省により管理される）から毎年直接支出することを議会が承認した統合国庫資金恒常費〔Consolidated Fund standing services〕\*として知られるものの関係法である。財務省は、歳出予算を庶民院文書として議会に提出する。

### 暫定歳出予算

10.8 会計年度（12の連続する月から成る会計上の期間であって、政府省庁については財務省の指示により定められ、4月から3月までである）の開始の前の11月に、庶民院は、暫定歳出予算を承認する。暫定歳出予算は、歳出予算の1形式であり、当初歳出予算が7月に承認されるまで、次の会計年度の初めの数か月にも政府が引き続き現行の事業に支出することができるよう、金銭の配分を要求するものであり、これがなければ、4月1日には各省庁にほとんど又は全く金銭がなくなるおそれがある。暫定歳出予算〔の額〕は、通常、現行年度の各省庁の支出の約45%を基礎としている。

### 当初歳出予算

10.9 当初歳出予算は、歳出予算〔承認〕手続を開始するものであり、予算書〔提出〕の約5週間後に財務省により全ての政府省庁を代表して提出される。

### 補正歳出予算

10.10 財務省は、補正歳出予算を各省庁を代表して提出し、必要な追加支出又は新規事業への支出権限の承認を議会に求める。支出を変更する唯一の機会は、1月又は2月に生ずる。

### 議会による審議及び承認

10.11 歳出予算は、特定の会計年度の資源、資本及び現金に関して、議会の承認を求める。各歳出予算には、当該歳出予算に関する支出の詳細を記載した歳出予算覚書〔Estimates Memorandum〕が添付される。歳出予算及び添付される覚書は、庶民院審査室〔House of Commons Scrutiny Unit〕の補佐を得て省庁別特別委員会により審査される。特別委員会は、提供された情報を不満とし、又は当該情報が不明確であると認めた場合には、詳細な情報を当該省庁に求めることができる。覚書は、議会によりそのウェブサイト上に公表される<sup>(8)</sup>。

\* 「既定費」とも訳される。既定費は毎年の歳出予算の議会による承認を要する「議定費（Supply Services）」に対する概念。

(8) HM Treasury, *Central Government Main Supply Estimates 2011-12*, HC921, London: HM Treasury, 2011.

10.12 歳出予算の審議は、特別委員会の報告書を討論する機会を庶民院に提供する。歳出予算の提出に続いて、庶民院連絡委員会（第5章注8を参照）は、特別委員会の報告書の主題となった分野の支出に関する1又は2の歳出予算を〔本会議の議題として〕選択する。報告書は、これらの歳出予算を承認する動議に基づき〔本会議において〕討論される。選択された歳出予算が承認された後、その他の歳出予算が「一括処理〔roll-up〕」として知られる手続により形式的に処理される。その後、歳出予算において承認された金額を配分するために、統合国库資金法案〔Consolidated Fund Bill〕が提出される<sup>(9)</sup>。

## 支出の書式

10.13 各歳出予算は、標準化された書式をとり、その関係する政府省庁の支出計画のみならず、当該省庁が政策上の責任を負う他の中央政府機関の支出計画が含まれる<sup>(10)</sup>。

## 財務省による支出の承認

10.14 全ての政府支出又は資源投入には、財務省の同意が必要となる<sup>(11)</sup>。しかし、実際には、財務省は、事前に定められた上限額の範囲内で財務省の個別かつ事前の承認を得ずに支出する権限を各省庁に委任している。この委任された権限は、財務省が議会に対する責任を果たす必要性と、各省庁に承認された予算上の制限及び議会の承認の範囲内で省庁が管理する自由との間の均衡をとるように定められている。

10.15 委任された権限を越える支出分野又は財務省が権限を委任することができない支出分野が存在する<sup>(12)</sup>。これには、新規の、議論の余地のある、又は波及効果のある支出、認められた予算上限額及び歳出予算を超えるおそれがある支出、計画が策定されていない今後数年にわたる相当な額の支出の約束、並びに第1次立法を必要とする支出費目が含まれる。また、立法で財務省の承認が義務づけられている場合にも、財務省は、その承認の権限を委任することができない。

10.16 財務省の承認は、財政上の影響及び公共サービスの人員上の影響を伴ういかなる立法の提案の前にも、並びにその後（例えば議会における立法過程の期間）は承認された財政上の規定を変更する提案に関しても、必要となる<sup>(13)</sup>。立法は、財政的側面を有する制定法上の権限の行使について財務省の個別の同意を義務づけることができる。

(9) House of Commons Standing Orders Nos. 54 and 55; M. Jack, ed., *op. cit.*, pp.735-744.

(10) 歳出予算〔承認〕手続の詳細については、HM Treasury, *Supply Estimates: a guidance manual*, London: HM Treasury, 2011 を参照。

(11) HM Treasury, *Managing Public Money*, paragraph 2.1.5.

(12) *ibid.*, paragraph 2.1.7

(13) 詳細については、HM Treasury, *Managing Public Money*, Annex 2.2 を参照。

## 省庁のガバナンスの仕組み

- 10.17 現在の省庁のガバナンスの仕組みは、『大臣規範』<sup>(14)</sup>に次のように定められている。
- 国務大臣は、省庁の役員会〔departmental board〕の長を務めるものとする。
  - 役員会は、他の大臣、上級職員及び外部役員から構成されるものとし、外部役員は、主として営利民間部門から採用され、内閣府の指針に従って当該国務大臣により任命される。
  - 役員会の所管事項は、業務遂行状況及び〔政策の〕実施並びに省庁の戦略的リーダーシップの提供とするものとする。
- 10.18 ガバナンスに関する詳細な指針は、内閣府担当大臣が定めた省庁の役員会強化のための実施要領〔Enhanced Departmental Boards Protocol〕<sup>(15)</sup>及び『中央政府の省庁のコーポレート・ガバナンス—適正業務規範〔*Corporate Governance in Central Government Departments: code of good practice*〕』<sup>(16)</sup>で入手することができる。
- 10.19 役員会は、省庁の戦略的及び戦術的リーダーシップをとり、所管する機関の適切な監視を含め、業務遂行状況、能力及び〔政策の〕実施に関して主導する。役員会は、政策立案に責任を負わないが、財務管理上の理由又は実現可能性上の理由に基づき政策に異論を唱えることができる。
- 10.20 役員会〔の構成〕は、大臣、上級職員（当該省庁の会計官及び財務局長を含む）及び政府外から採用された上級外部役員（その過半数は、営利民間部門から採用された者とし、大組織を管理した経験のある者を含めるものとする）をおおむね同数ずつとすることで均衡をとることとする。

## 会計官の役割

- 10.21 中央政府における各組織には、会計官〔accounting officer〕を置かなければならず、会計官は、支出の適正性及び合規性並びに資源の使用に関して自ら責任を負う<sup>(17)</sup>。会計官は、通常、組織の上級職員であり、関係役員会の補佐を受ける。省庁の場合には、会計官は、通常、事務次官である。会計官は、当該組織の管理下にある資源の受託責任に関して説明するために、決算委員会〔Committee of Public Accounts〕への出席と

(14) Cabinet Office, *Ministerial Code*, 2010, paragraph 3.5.

(15) 省庁の役員会強化のための実施要領については、<[www.cabinetoffice.gov.uk/content/enhanceddepartmental-boards-protocol](http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/enhanceddepartmental-boards-protocol)>でアクセスすることができる。

(16) HM Treasury, *Corporate Governance in Central Government Departments: code of good practice*, 2005.

(17) HM Treasury, *Managing Public Money*, paragraph 2.2.

いう形で議会に召喚することができる<sup>(18)</sup>。会計官は、合規性及び適正性、当該公的部門全体として判断された支出に見合う価値、リスク管理並びに会計官の所属組織の財務状況の正確な報告に関して、自ら責任を負う。

10.22 会計官が大臣による一連の措置の提案に対して、提案された支出に関する適正性、合規性又は支出に見合った価値を理由として反対した場合には、会計官は、書面による大臣の指示を求めることが必要となる。

10.23 指示が作成されると、会計検査院長にその写しが送られ、会計検査院長は、通常、決算委員会に対して注意喚起を行う。選挙前の期間、議席の過半数を占める政党が存在しない場合における選挙後の期間及び不信任決議以後の期間における指示の使用及び公表については、第2章パラグラフ 2.29-2.32 を参照。

## 政府の決算

10.24 中央政府の決算には、省庁、年金制度、エージェンシー、行政執行の非省庁公的機関及び事業基金〔trading fund〕の決算が含まれる。各 NHS 機関、各地方政府機関及び権限委譲政府の決算も存在する。また、包括的な公的部門の統合された決算である包括的政府決算〔Whole of Government Accounts〕(WGA パラグラフ 10.29 を参照)も存在する。

10.25 2000 年政府資源及び会計法上の権限に基づき、財務省は、大部分の〔政府関係〕機関に対して、『政府財務報告提要〔*Government Financial Reporting Manual*〕』(FReM)の当該年度において効力を有する版に定める会計原則及び公開要件に従って当該年度の決算を作成することを求める決算指示を発する<sup>(19)</sup>。

10.26 任命された会計官は、監査証明、その後の議会への提出及び公表のために〔決算を〕会計検査院長に提出する前に、決算に署名する。

## 決算の提出

10.27 財務省は、2000 年政府資源及び会計法上の権限に基づき、各省庁の資源会計決算及び年金制度決算を庶民院に提出する<sup>(20)</sup>。

(18) 決算委員会は、庶民院により任命される。同委員会の主な活動は、政府省庁その他の公的機関における支出に見合う価値の調査に関して会計検査院長が作成する報告書を審査することである。同委員会の目標は、過去の成功及び失敗から、審査対象の省庁等の将来の活動に利用することができる教訓を引き出すことである。同委員会は、政策の企画又は政策の是非については検討しない。

(19) HM Treasury, *Government Financial Reporting Manual*, 2011.

(20) Government Resources and Accounts Act 2000, s.6.4.

10.28 財務省の事務上の期限により、3月31日の会計年度末後の夏季休会〔recess〕前に、各省庁の資源会計決算及び年金制度決算を議会に提出することが必要となる。

### 包括的政府決算

10.29 WGAは、総合的な発生主義会計〔accruals-based accounts〕<sup>(21)</sup>で、公的部門を対象とし、FReMに従って作成され、会計検査院により監査される。包括的政府決算は、中央政府、権限委譲政府、保健サービス、地方政府及び公企業の約1,500の機関の決算を統合したものである。制定法に基づき、財務省は、翌年の12月31日までに決算を議会に提出する必要があるが、実際には、その相当前に提出されることがある<sup>(22)</sup>。

### 『政府財務報告提要』及び財務報告諮問委員会

10.30 FReM〔『政府財務報告提要』〕は、財務報告書の作成に係る会計技術の手引であり、関係機関<sup>(23)</sup>から別途公表される公的資金の取扱いに関する指針を補足する。この執務提要は、財務報告諮問委員会〔Financial Reporting Advisory Board〕（FRAB）との協議を経て作成され、関係機関により発せられる。

10.31 FRABは、2000年政府資源及び会計法の要求するところに従い、政府のために「財務報告上の原則及び基準に関して助言することが適当であると財務省により認められる組織」として、制定法上の役割を果たす独立機関である<sup>(24)</sup>。

10.32 FRABは、政府に関する会計基準を定める過程において、独立した機関として行為し、政府の財務報告を最高の水準に高めることを目的とする。これにより、FRABは、一般的に受容されている会計慣行の公的部門の文脈における解釈又は調整が適正かつ適切であるようにする。FRABはまた、WGA特有の会計方針の実施について財務省に助言する<sup>(25)</sup>。

---

(21) 収支を、〔実際の〕収受又は支出時点ではなく、それらの履行義務が発生した時点で計上する会計。

(22) WGAの詳細については、<[www.hm-treasury.gov.uk/psr\\_government\\_accounts.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/psr_government_accounts.htm)>でアクセスすることができる。

(23) 財務省、スコットランド政府、北アイルランド議会、ウェールズ政府、保健省、英国勅許公共財務会計協会〔Chartered Institute of Public Finance and Accountancy〕及びスコットランド地方自治体会計諮問委員会〔Local Authority (Scotland) Accounts Advisory Committee〕である。

(24) Government Resources and Accounts Act 2000, s.24.

(25) 議会に対する年次報告書へのアクセスを含むFRABの詳細については、<[www.hm-treasury.gov.uk/psr\\_frab\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/psr_frab_index.htm)>で入手することができる。

---

## 第11章 公務情報

---

情報は、政府が実効的に機能する上で要となる。透明性及び説明責任を確保し、やがて政府の歴史的記録を提供するために、適切な記録が保管される必要がある。多くの政府情報は公衆に利用可能であるが、一部の情報は国家安全保障上及び連帯責任上の目的を含めて秘密を保持する必要がある。大臣経験者及びその後任者による情報へのアクセスについては、確立した規則により定められている。

この章の内容

- 大臣の記録
- 公記録の維持
- 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
- 退任時の首相の記録
- 回顧録及び「ラドクリフ」規則

11.1 公務情報〔official information〕とは、政府の公的業務の過程で作成され、委託された情報をいう。これには、大臣が職務上作成し、又は受けた情報が含まれる。公務情報は、いかなる形式もとることができ、これには文書及び覚書、手引、Eメール、データセット及びデータベース、ウェブサイト、公式ブログ及びウィキペディア等〔wikis〕並びにフィルム及び音声記録が含まれる。新たに出現するその他の形式も含まれることになる。

---

### 大臣の記録

---

11.2 公務記録〔official record〕が維持され、公務情報（1958年公記録法第1附則に規定する公記録〔public records〕）が〔大臣の〕個人的、党派的又は選挙区の情報から厳密に区別されることは、重要である。大臣が職務上受けた情報は、大臣及び当該省庁が所管し、2000年情報自由法（FOI法）第46条の規定に基づき大法官が定める記録の管理に関する実施要領に従って管理されるものとする。自らの公務の一部として大臣又は公務員により作成されたいかなる記録も、国王に代わり国立公文書館が管理する王室版権〔Crown copyright〕により保護される。

## 大臣秘書室の役割

- 11.3 秘書室は、情報の管理上重要な役割を担うが、当該省庁の業務活動に関係する情報で秘書室が作成し、保持し、又は秘書室を通過したものについては、慣習が適用される。
- 11.4 内閣府及び国立公文書館により発せられた指針<sup>(1)</sup>は、各大臣、特別顧問を含む職員、外部の利益団体、民間部門及び議員に対する文書又は提言に関する大臣の決定を秘書室が記録する必要性を強調している。これには、政府の業務に関する決定がなされたあらゆる会議、電話による協議及びインターネットによる連絡が含まれるが、その結果明確に追跡可能な記録が残される。
- 11.5 大臣の個人的、党派的又は選挙区の事柄に関する全ての文書及び電子的な情報は、在任中及び退任後又は他の大臣に異動した後も、当該大臣の個人的な責任のもとにある。秘書室の職員及び特別顧問は、〔大臣の〕個人的、党派的又は選挙区の文書及び〔電子的な〕情報を、省庁の資料並びに閣議及び内閣委員会の文書と区別して管理し、維持するものとする<sup>(2)</sup>。選挙区の資料のデータ保護は、議員としての立場で大臣が責任を負う。政党の情報に対する責任は、当該政党が決定すべき問題である。

## 公記録の維持

- 11.6 政府省庁は、活動の証拠として及び説明責任を示すために、日常的に記録を残している。大法官が定める記録の管理に関する実施要領は、政府省庁が記録を管理すべき方法を定めている<sup>(3)</sup>。1958年公記録法は、政府省庁が公記録を精査して永続的価値を有するものを特定し、これを30年が経過するまでに保存のために国立公文書館に移管することを義務づけている<sup>(4)</sup>。行政上の目的のため又は一定の特別な理由のために必要とされる記録は、公記録及び公文書に関する諮問委員会の助言に基づく大法官の承認を得た上で、当該省庁がその期間を超えて保有することができる<sup>(5)</sup>。

## 内閣の記録

- 11.7 閣議及び内閣委員会の議事の記録は、内閣官房により保管される。これには、議題、資料、議事録及び文書が含まれる。省庁は、閣議及び内閣委員会の議事録を4週間を超えて保管しないものとする。

(1) Cabinet Office, *Guidance on the Management of Private Office Papers*, 2009.

(2) *ibid.*, paragraph 5.

(3) Ministry of Justice, *Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000*, 2009.

(4) 2010年憲法改革及び統治法の規定は、まだ施行されていないが、この期間を20年に短縮することを可能としている。このような変更の実際上の影響については、引き続き検討中である。公記録は、1923年公記録法（北アイルランド）〔Public Records Act (NI) 1923〕に基づき20年で移管される。

(5) Public Records Act 1958, s.3(4).

## データの公表

- 11.8 大量の情報が既に公衆に利用可能となり、アクセス可能となっている。例えば、<[www.data.gov.uk](http://www.data.gov.uk)>により、非個人情報を取めた5,000を超えるデータセットが公にアクセス可能になっている<sup>(6)</sup>。各省庁は、その有する役割に特有の情報のうち、自らの省庁の目的、公的な役割、政策及び支出について詳細な情報を公表することが求められる。FOI法は、公的機関に対し、業として公表する情報を定めた公開計画を備えることを義務づけている<sup>(7)</sup>。
- 11.9 英国政府著作権使用許諾制度〔UK Government Licensing Framework〕は、(王室著作権及び王室データベース著作権の規制を受ける)中央政府及びより広範な公的部門により作成された公的部門情報の再利用を許諾する方針及び法的枠組みを提供する。公開政府許諾〔Open Government Licence〕は、公的部門情報の再利用を可能にする非取引的な許諾である<sup>(8)</sup>。この制度は、2005年公的部門情報の再利用に関する規則〔Re-use of Public Sector Information Regulation 2005〕に適合している。これらの規則に基づき国立公文書館の一部門である公的部門情報局〔Office of Public Sector Information〕は、公的部門情報の再利用に関する不服申立ての調査において制定法上の役割を担う。国立公文書館はまた、公正情報取引者制度〔Information Fair Trader Scheme〕を通じて公的部門情報に関するベスト・プラクティスを備えている。
- 11.10 国家統計局〔Office for National Statistics〕は、経済及び社会への公衆の理解を向上させるために、独立した統計情報を公表する。これらの統計で英国統計機関〔UK Statistics Authority〕の実施要領に従うものは、国家統計として指定される<sup>(9)</sup>。

## 情報へのアクセス

- 11.11 FOI法及び2004年環境情報規則(EIR)は、各省庁を含む公的機関が保有する記録情報へのアクセスを請求することについて、公衆に一般的な権利を与えている<sup>(10)</sup>。公衆はまた、1998年データ保護法〔Data Protection Act 1998〕に基づき、政府省庁が保有している可能性がある自己に係る情報〔へのアクセス〕を請求する権利を有している。

(6) *The Coalition: our programme for government*, 2010, s.16 は、公的機関により公表されたデータが、再利用可能な形式で確実に提供されるようにすることを約束している。

(7) Freedom of Information Act 2000, Part I, s.19.

(8) 詳細については、<[www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-governmentlicence/](http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-governmentlicence/)>を参照。

(9) 大臣は、UK Statistics Authority, *Code of Practice*, 2009 に留意する必要がある。*Cabinet Office, Ministerial Code*, paragraphs 8.15-8.16 を参照。

(10) 2002年情報自由(スコットランド)法〔Freedom of Information (Scotland) Act 2002〕及び2004年環境情報(スコットランド)規則〔Environmental Information (Scotland) Regulations 2004〕の要件は、これに相当する英国の法令に基づき適用される要件と大きく異なっている。

11.12 FOI 法によれば、（政府省庁を含む）公的機関は、いかなる請求にも、通常、20 平日以内に回答しなければならない。この回答は、請求された情報が保有されているか否かを示し、保有されている場合には当該情報を提供するものとする。しかしながら、FOI 法は、この義務について多くの適用除外<sup>(11)</sup>を定めている。これらは広範囲であるが、例えば、次に掲げる場合には、当該情報は開示の適用除外とされる。

- 当該情報が政策の企画に関する場合
- 国家安全保障上の目的によりその不開示が必要とされる場合
- その開示が国際関係、英国の経済的利益、防衛又は英国内の政府間の関係を害するおそれがある場合
- 当該情報が王族、王族の代理人又は王室との連絡に関する場合
- その開示が商業的利益を害するおそれがある場合
- その開示が訴訟原因となる秘密保持義務違反に該当する場合

11.13 適用除外が絶対的である場合もあるが、そうでない場合には、適用除外にしておくことによる公益が当該情報を利用可能にすることによる公益を上回るか否かの判断が必要となる。請求された情報の保有の確認又は当該情報の所在場所の特定、検索及び抽出に必要となる（政府省庁の）費用が 600 ポンドを超える場合には、公的機関は、請求に応じる義務を免れる。

11.14 FOI 法第 36 条によれば、国王の大臣はまた、当該情報が次に掲げる場合に該当し、又は該当するおそれがある場合には、開示の適用除外とする結論を下すことができる。

- 国王の大臣の連帯責任の慣習の維持、北アイルランド議会執行委員会の業務、又はウェールズ政府の内閣の業務を害する場合
- 自由で率直な助言の提供又は審議のための〔自由で率直な〕意見の交換を妨げる場合
- その他公務の効果的遂行を害する場合

11.15 FOI 法はまた、閣僚、法務総裁、スコットランド担当法務総裁又は北アイルランド担当法務総裁に、当該情報が所定の安全保障機関の一により提供されたものであること若しくは当該機関に関するものであることを確認する証明書を発行する権限、又は安全保障上の目的のために開示の適用除外が求められる場合に証明書を発行する権限を付与している<sup>(12)</sup>。これらの適用除外は、証明書が発行されなかった場合にも適用されることがある。

11.16 EIR〔環境情報規則〕による〔情報開示の〕請求の場合には、制定法上の特例（FOI 法に基づく適用除外と類似しているが同一ではない）はあるが、費用制限はない。その代わりに、請求に応じることが「明らかに不合理」に該当するか否かの検討が行われる。データ保護法に基づく請求については、組織化されていない手入力の記録にお

(11) Freedom of Information Act 2000, ss.21-44.

(12) Freedom of Information Act 2000, s.23(2).

ける個人情報に対する請求に対してのみ、費用制限が適用される。

- 11.17 FOI 法又は EIR に基づき情報を請求する者は、情報コミッショナー事務局〔Information Commissioner's Office〕（情報に関する権利を擁護し、公開性及びデータのプライバシーを促進するために設置された独立機関）に不服を申し立てる権利を有する。請求者と公的機関のいずれも、情報コミッショナーの決定を不服として第1審審判所（一般規制部）〔First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber)〕に訴えることができる。

## 内閣の記録

- 11.18 閣議及び内閣委員会の議事は、FOI 法第 35 条に規定する適用除外に該当するものとして明示的に掲げられている。これは条件付適用除外であり、したがって〔適用除外とする〕公益については事案ごとに検討される必要がある。連帯責任の公益性並びに大臣による率直で自由な政策論議及び政策立案の維持に鑑みて、このような情報の秘密保持については有力な賛成論が常に存在するため、閣議及び内閣委員会の議事に関する情報は秘密に留めるものとするということが、政府の業務の前提となっている<sup>(13)</sup>。しかし、〔開示請求の〕各事案は、その内容について検討される必要がある。
- 11.19 FOI 法第 53 条第 2 項に基づき、閣僚、法務総裁、スコットランド担当法務総裁又は北アイルランド担当法務総裁は、その決定を情報コミッショナーの裁決通知又は執行通知に代替する効力を有するものとする証明書を発行することができる。この権限は、時として大臣の拒否権とみなされる<sup>(14)</sup>。この権限の行使は、内閣に関する情報に限定されていないにもかかわらず、今までに 2 回しかなく、いずれも閣議及び内閣委員会の議事録に関してであった<sup>(15)</sup>。
- 11.20 閣議及び内閣委員会の議事録に関する情報の公表を検討するいかなる省庁も、適切な時期に内閣官房に意見を求めるものとする。このような公表に対しては、大臣の合議体としての承認が必要となる。

## 1989 年公務秘密法

- 11.21 1989 年公務秘密法〔Official Secrets Act 1989〕に基づき、安全保障及び情報活動、防衛並びに国際関係を含む特定の分野に関する公務情報を開示することは犯罪とされる。公務秘密法は、政府の大臣、公務員並びに軍及び警察の職員を含む公務従事者に適用される。この法律はまた、政府契約の相手方にも適用される。

(13) 閣議及び内閣委員会の情報に関する業務の前提の全体については、<[www.justice.gov.uk/guidance/freedom-and-rights/freedom-of-information/foi-assumptions-cabinet.htm](http://www.justice.gov.uk/guidance/freedom-and-rights/freedom-of-information/foi-assumptions-cabinet.htm)> を参照。

(14) Ministry of Justice, *Statement of HMG Policy: use of the executive override under the Freedom of Information Act 2000 as it relates to information falling within the scope of Section 35(1)*, 2011.

(15) 大臣の拒否権は、2009 年 2 月 23 日及び 2009 年 12 月 10 日に行使された。詳細については、<[www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05007.pdf](http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05007.pdf)> を参照。

## 情報の漏えい

11.22 情報の無許可の開示又は漏えいがあった場合には、当該事件の調査方法及び適切な措置に関する確立された手続がある<sup>(16)</sup>。

## 前政権の文書へのアクセス

11.23 一般的な規則として、後継の政権の大臣は、異なる政党による前政権の文書であって、職員から受けた助言並びに権限委譲政府及び地方政府との文書を含む前任者の見解を示すものを参照することができない<sup>(17)</sup>。しかし、このことは、継続性の要請との均衡をとる必要がある。したがって、外務大臣は、しばしば外交関係の継続性の要請に必要な文書を参照し、法務官は、法律問題についての助言を参照することになる<sup>(18)</sup>。

11.24 前政権の文書に対する FOI 法第 36 条又は第 53 条の適用に関する決定が必要とされる場合には、法務総裁は、必要に応じて、第 53 条に基づき全ての政府省庁の責任者として行い、法務官は、第 36 条に基づき適格者として行うことになる<sup>(19)</sup>。

## 首相及び大臣による公務情報の開示及び利用

11.25 総選挙後、政府の交代がない場合には、退任する大臣又は他の大臣に異動する大臣は、内閣又は内閣委員会のいかなる文書も持ち出すことが許されない<sup>(20)</sup>。政府が交代する場合には、退任する首相に代わって、内閣官房長は、退陣する政権の内閣の文書の処理について特別な指示を発する。前政権の内閣又は内閣委員会の文書は、内閣官房長の承認がない限り、現政権の大臣に開示されてはならない。

11.26 慣習及び政府の裁量により、大臣経験者は、自らの在任中の文書に対して合理的な範囲でアクセスが許されている。首相経験者を除き、アクセスは、大臣経験者個人に制限されている。「ラドクリフ」規則〔Radcliffe Rules〕に従うことを条件として<sup>(21)</sup>、大臣経験者は、在任中に自らに対して発せられた内閣又は内閣委員会の文書の写しにアクセスすることができ、自らが在任時に取り扱ったことが明らかである他の公文書についても、関係省庁においてアクセスすることができる。

(16) Cabinet Office, *Directory of Civil Service Guidance*, vol. 2, 2000, pp.54-56.

(17) HC Hansard, vol. 977, 24 January 1980, cols.305-307.

(18) 詳細については、Cabinet Office, *Directory of Civil Service Guidance*, vol. 2, 2000, pp.8-10 を参照。

(19) Ministry of Justice, *Statement of HMG Policy*, 2011.

(20) *ibid.*, paragraph 14.

(21) Cabinet Office, *Ministerial Code*, paragraph 2.9; Cabinet Office, *Directory of Civil Service Guidance*, pp.41-43.

- 11.27 首相経験者については、アクセス権は、首相経験者の部下の職員で、〔首相在任〕当時、当該資料にアクセスすることができ、したがってしかるべき秘密情報の取扱権限を有していた者にも及ぶ。
- 11.28 退任する大臣又は他の大臣に異動する大臣は、〔当該大臣が現在担当する〕省庁が引き続き所管する他の文書（〔大臣の〕個人的、党派的又は選挙区に関する文書以外のもの）を持ち出し、又は破棄しないものとする。首相が退任する場合に持ち出すことのできる文書については、別に取り決めがある（以下を参照）。

### 退任時の首相の記録

- 11.29 首相が退任する場合には、慣例として、在任中の重要な局面を示す個人的な資料の一部については写しを持ち出すことが許されている。首相経験者が当該資料を研究に資する目的で図書館又は文書館に寄贈することもまた、慣例となっている。この〔首相に対する〕優遇措置は、既存の取決めに基づき、首相の在任期間に収集された資料に対してのみ適用され、首相就任前に任命された大臣職〔の在任期間中に収集された資料〕に対しては適用されない。なお、個人的情報と公務情報が混合して含まれる文書は、政府の記録の一部として残される。

### 回顧録及び「ラドクリフ」規則

- 11.30 大臣経験者が、いかなる媒体においてであれ、自らの大臣としての経験に関する回顧録その他の著述を公表することについて定める慣習がある<sup>(22)</sup>。一般的には、大臣経験者は、次に掲げる条件で自らの業績の説明を目的として、大臣経験を自由に利用することができる。
- 国家安全保障上の要請に抵触する事実を明らかにしないこと。
  - 英国と他国との関係を害するおそれのある情報開示を行わないこと。
  - 大臣間の又は大臣と部下の職員との間の信頼関係に影響を及ぼすおそれのある情報の公表を控えること<sup>(23)</sup>。
- 11.31 自らの回顧録を公表する予定のある全ての大臣経験者（首相経験者を含む）は、現首相の要請を受け、かつ現首相に代わって行為する内閣官房長に対し原稿を提出するよう求められる<sup>(24)</sup>。内閣官房長は、当該原稿に関して次に掲げる2つの責務を負っている。

(22) 回顧録及び図書についての公務員の規則は、Cabinet Office, *Directory of Civil Service Guidance*, vol.2, p.38 に記載されている。

(23) Cabinet Office, *Directory of Civil Service Guidance*, vol. 2, pp.41-42(Key Principle 1).

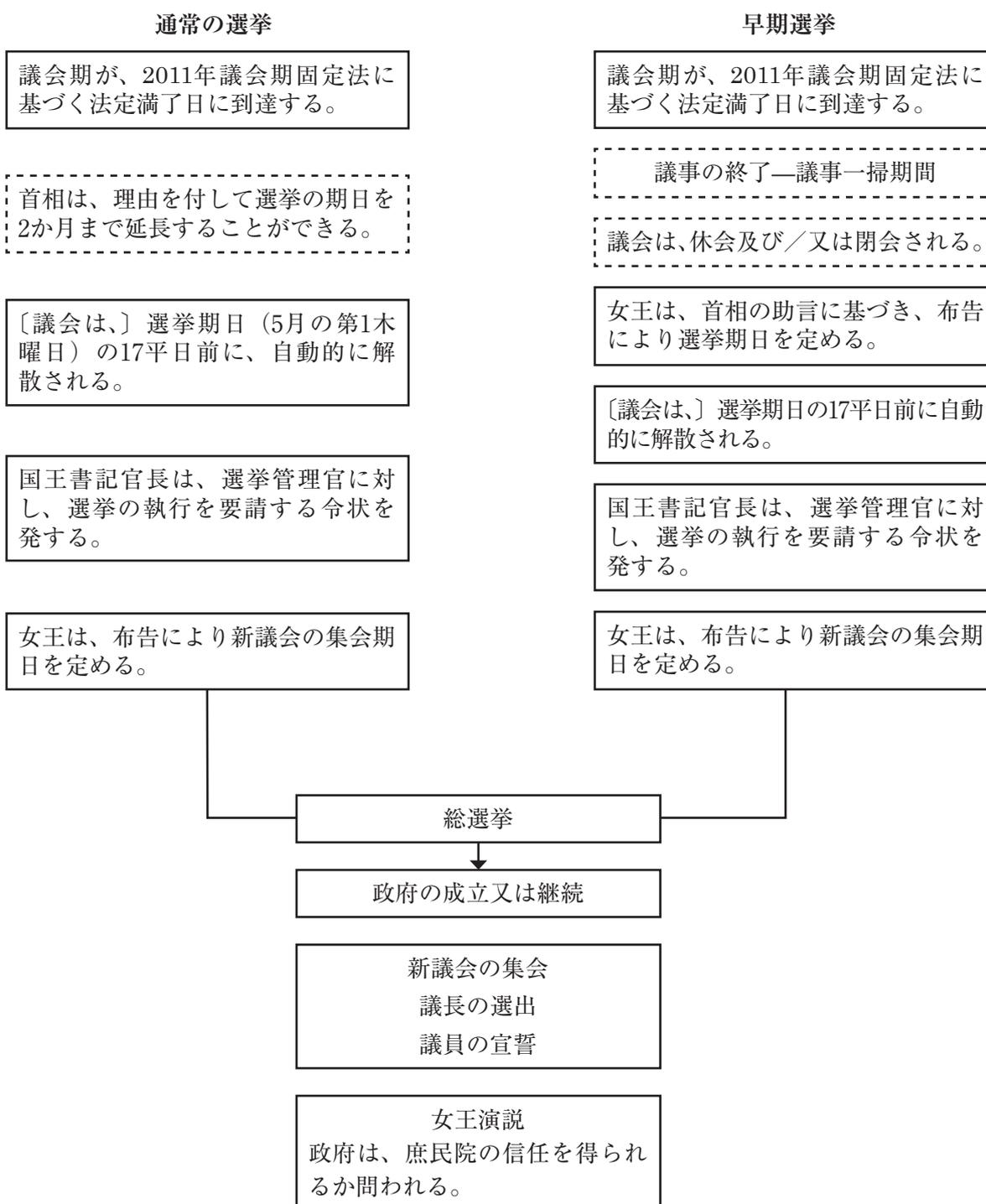
(24) *ibid.*, p.42(Key Principle 8).

- 国家安全保障及び国際関係の維持の観点から審査し、問題点を当該大臣経験者に通知すること。
- 原稿において言及される大臣間の又は職員との信頼関係の取扱いについて意見を述べること。

# 付録：選挙日程

## 選挙及び政府の成立—手続

(注) 点線部分は、省略することができることを示す。



選挙日程

事項	日数
布告—旧議会の解散／〔選挙〕令状の発出	0日
〔選挙〕令状の受領	1日
選挙の公示の最終日（午後4時）	3日
候補者指名書の提出／立候補取消／選挙立会人の任命の最終日（午後4時）	6日
候補者の記述は、候補者指名書に対する異議の申立の締切時間（6日目の午後5時）終了後又は全ての異議が処理されると直ちに公表される。	
新規の郵便投票の申請若しくは既に認められた郵便投票の変更又は撤回若しくは郵便投票のための代理人の任命の最終日（午後5時）	
選挙人登録の申請の最終日	
代理投票による投票の新規の申請の最終日（医療上の緊急事態を除く。）	11日
投票立会人及び開票立会人の任命の最終日	15日
投票日（午前7時—午後10時）	17日
汚損又は紛失した郵便投票用紙の再発行の申請の最終日（午後5時）	

（出典） House of Commons Library briefing, 17 March 2010. <[www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-04454.pdf](http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-04454.pdf)>

（注） 上記の日程の期間は、平日であり、土曜日、日曜日、クリスマス・イヴ、クリスマス、聖金曜日及び英国内の公休日その他の公的な慶弔のために定められた日を除いて計算している。

---

## 略語一覧

---

BIC	英国・アイルランド協議会〔British-Irish Council〕
C&AG	会計検査院長〔Comptroller and Auditor General〕
CHOGM	英連邦首脳会議〔Commonwealth Heads of Government Meeting〕
COBR	内閣府ブリーフィングルーム〔Cabinet Office Briefing Room〕
ECHR	欧州人権条約〔European Convention on Human Rights〕
EIR	環境情報規則〔Environmental Information Regulations〕
EU	欧州連合〔European Union〕
FCO	外務・英連邦省〔Foreign and Commonwealth Office〕
FOI	情報自由〔Freedom of Information〕
FRAB	財務報告諮問委員会〔Financial Reporting Advisory Board〕
FReM	政府財務報告提要〔Government Financial Reporting Manual〕
GCHQ	政府通信本部〔Government Communications Headquarters〕
IMF	国際通貨基金〔International Monetary Fund〕
JMC	合同大臣委員会〔Joint Ministerial Committee〕
LPP	法律専門家秘匿特権〔Legal professional privilege〕
NAO	会計検査院〔National Audit Office〕
NATO	北大西洋条約機構〔North Atlantic Treaty Organization〕
NHS	国民保健サービス〔National Health Service〕
NMD	非大臣省庁〔Non-ministerial department〕
OAD	海外領土との連携に関する決定〔Overseas Association Decision〕
OECD	経済協力開発機構〔Organisation for Economic Co-operation and Development〕
OSCE	欧州安全保障協力機構〔Organization for Security and Co-operation in Europe〕
UN	国際連合〔United Nations〕
UNSC	国連安全保障理事会〔UN Security Council〕
WGA	包括的政府決算〔Whole of Government Accounts〕
WTO	世界貿易機関〔World Trade Organization〕

---

## 用語解説

---

### EU 法体系〔EU acquis〕

欧州連合の法律行為、裁判所の判決及び立法は、総じて「法体系」として知られる。

### 移管事項〔Transferred matters〕

北アイルランド議会が完全な立法権限を有する非除外事項及び非留保事項。これらは、「権限委譲事項」ともいう。

### 〔欧州連合法〕違反手続〔Infraction proceedings〕

この手続は、欧州連合法に違反したと欧州委員会が認める加盟国に対して、欧州委員会が行う。

### 印刷文書課〔Printed Paper Office〕

貴族院議員がその議員としての職務を遂行するために要求した文書の提供を所管する課。

### 英国政府著作権使用許諾制度〔UK Government Licensing Framework〕

中央政府及びこれを超える広範な公的部門における公的部門の情報の再利用を許諾する政策上及び法律上の枠組み。

### 王室御用達許可証〔Royal Warrant〕

大臣の任命を行い、又は認証する手段。

### 王室著作権〔Crown copyright〕

政府の大臣及び公務員により公務上作成された著作物は、王室著作権により保護される。これには、大臣の立場で書かれた大臣の論文及び寄稿並びに公表された演説が含まれる。庶民院議員、政党役員又は私的個人といった大臣以外の立場で大臣により書かれた資料は、含まれない。英国議会により、又はその指示及び監督のもとに作成された著作物は、議会著作権により保護される。

### 王室保護領〔Crown Dependency〕

王室保護領は、ジャージー及びガーンジー〔両〕管区（後者はオルダニー〔島〕、サーク〔島〕及びハーム〔島〕を含む）並びにマン島から構成される。王室保護領は、英国の一部ではなく、〔英国〕議会における代表権を有しない。自治権を有する王室の保護領であり、独自の議会、行政制度、財政制度及び法制度並びに独自の裁判所を有する。〔英国〕国王が王室保護領の元首である。

**欧州委員会〔European Commission〕**

欧州連合の行政機関。

**欧州人権裁判所〔European Court of Human Rights〕**

〔欧州人権裁判所は〕欧州人権条約に基づき、加盟国の義務に関する違反申立てを審理する〔機関〕。

**欧州評議会閣僚委員会〔Committee of Ministers of the Council of Europe〕**

欧州評議会の意思決定機関。

**欧州理事会〔European Council〕**

欧州委員会委員長及び欧州理事会議長に加え、全ての欧州連合加盟国の元首又は政府首脳〔で構成される〕。

**欧州連合理事会〔Council of the European Union〕**

〔閣僚理事会という別称でも知られる〕欧州連合の各加盟国につき1人の閣僚で構成される機関。当該閣僚は、議論の題目により異なる。

**オズマザーリー規則〔Osmotherly Rules〕**

オズマザーリー規則は、特別委員会で証言する公務員のための詳細な指針を定めている。この規則の初版は、1980年5月に内閣府の公務員である E. B. C. オズマザーリー〔E. B. C. Osmotherly〕により公式に発せられた。同規則は、直近では2005年7月に改定された。

**恩赦大権〔Prerogative of mercy〕**

国王が有罪判決を受けた者に対して恩赦を与えることができる特権。

**カールトナ原則〔Carltona principle〕**

大臣が長を務める省庁の下級大臣及び省庁の大臣を補佐する公務員は、当該省庁の責任者である大臣の権限を行使できるという原則。

**会計官〔Accounting officer〕**

公的資源の使用の適正性、合規性、実現可能性及び支出に見合う価値〔value for money〕に責任を負う者。政府省庁における会計官は、通常、事務次官である。

**会計検査院監督委員会〔Public Accounts Commission〕**

会計検査院の外部監査官を任命し、会計検査院の業務遂行状況を精査する機関。

**開封勅許状〔Letters Patent〕**

国王の名において発せられる公文書で、個人又は機関に対して官職、権限又は地位を授与するもの。

### 下級大臣〔Junior minister〕

他の大臣が長を務める省庁に置かれる大臣。

### 慣習〔Conventions〕

法律ではないが、運用上拘束力を有するとみなされる憲法慣行上の規則。

### 議員提出法案〔Private Member's Bill〕

（大臣ではない）議員により提出される公法案。貴族院においては、貴族院議員提出法案という。

### 議会オンブズマン〔Parliamentary Ombudsman〕

「議会行政コミッショナー」を参照。

### 議会行政コミッショナー〔Parliamentary Commissioner for Administration〕

（議会オンブズマンという別称でも知られる）政府省庁又はその他特定の公的機関の不適正行政による不正を被った旨の公衆からの苦情を調査する庶民院の役員。その権限及び責任は、1967年議会行政コミッショナー法に定められている。

### 議会制定法（制定法）〔Act of Parliament (Act)〕

法案が国王の裁可を受けて法律となったもの。制定法〔statute〕。第1次立法の主要な形式。

### 議会の解散〔Dissolution of Parliament〕

議会は、〔庶民院の〕総選挙の前に解散され、選挙期日後速やかに再び召集される。

### 休会〔Recess〕

議会が開会していない期間。

### 教会総会〔General Synod〕

イングランド国教会の統治機関。

### 協定〔Concordats〕

公式ではあるが法的には拘束力のない合意。例えば、政府と権限委譲政府との間の協定がある。

### 緊急質問（庶民院）〔Urgent question (House of Commons)〕

口頭答弁を求めるために提出された質問で、議長が緊急の性格を有し、かつ公共的重要性を有する問題又は議事の順序に関係すると認めたもの。庶民院における緊急質問は、しばしば貴族院における政府報告として繰り返される。

### 金銭法案〔Money Bill〕

1911年議会法に基づき、庶民院議長が当該法に定める財政事項のみに関係すると認定した法案。

**経済社会理事会〔Economic and Social Council〕**

国際連合の機関で、UN 諸機関内の経済的及び社会的な事項に関する調整業務を所管する。

**決算委員会〔Committee of Public Accounts〕**

政府省庁及びその他の公的機関の決算の審査を所管する庶民院の委員会。

**権限委譲議会〔Devolved legislatures〕**

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。

**権限委譲事項〔Devolved matters〕**

3つの権限委譲議会のうち1又は複数の議会の権限の範囲内の政策分野。北アイルランド議会においては、「移管事項」とも称される。

**権限委譲政府〔Devolved Administrations〕**

スコットランド政府、ウェールズ政府及び北アイルランド執政府。

**公記録〔Public records〕**

1958年公記録法の適用を受ける記録。公記録には、政府省庁の記録若しくはその保持する記録、英国における女王陛下の政府のもとにある官庁、委員会その他の機関又は組織の記録、裁判所及び審判所、軍並びに様々な名称の機関の記録が含まれる。公記録は、各省庁において当該省庁の記録官により管理される。

**公法案委員会〔Public bill committee〕**

法案を審査する庶民院の委員会。公法案委員会は、特に任命された相当数の委員から構成され、本会議場から離れた委員会室で会合する。

**公務員コミッショナー〔Civil Service Commissioner〕**

公務員の能力本位の採用原則を規律し、『公務員規範』に基づく苦情を聴聞することを所管する。

**国王書記官長〔Clerks of the Crown〕\***

司法省事務次官が就任する役職。国王書記官長は、議会両院の役員であり、議会の選挙令状及び選挙結果報告書の発行並びに授権状、議会制定法の国王の裁可、並びに例えば、貴族院議員、裁判官及び主教の任命をはじめとした国璽が押印される全ての公式政府文書の認証について大法官に対して責任を負う。

**国王大権〔Royal Prerogative〕**

「国王大権上の権限」を参照。

---

\* 古くは国王書記官長の職に複数人が任命されたこともあったが、現在は任命されるのは1人であるので、原語は複数形であるが「長」と訳した。

### **国王大権上の権限〔Prerogative powers〕**

国王大権上の権限は、一般的に大臣により、又は大臣、特に首相の助言に基づき国王により行使される。ただし、国王は、引き続き国王大権上の権限の一定のもの（功勞勲章のような特定の賞勲の授与）を自ら行使し、非常事態においてその他の権限を行使する権限を留保している。

### **国王の裁可〔Royal Assent〕**

立法手続において、法案が国王に提出され、署名を受けて法律となる最後の段階。

### **国務顧問〔Counsellors of State〕**

王族のうち上位にある者で、国王が国外にあるとき又は国王が職務遂行不能となったときに、国王が一時的に一定の職責を委譲することができるもの。

### **歳出予算〔Supply Estimates〕**

議会が（資源的支出及び資本的支出のための）資源の消費並びに統合国庫資金から現金を引き出すための制定法上の権限を各省庁に付与する手段。中央政府の省庁の歳出予算は、財務省金融担当大臣により提出される。歳出予算は、通常、毎年2回、当初歳出予算及び補正歳出予算として提出される。

### **財政支出政策説明書〔Statement of Funding Policy〕**

この文書は、権限委譲政府の予算のための政府の財政支出を定める。

### **歳入関税庁コミッショナー〔Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs〕**

女王陛下により任命されるコミッショナーで、特に税の徴収及び管理を所管する。<[www.hmrc.gov.uk/governance/commissioners.htm](http://www.hmrc.gov.uk/governance/commissioners.htm)> を参照。

### **財務省コミッショナー〔Commissioners of Her Majesty's Treasury〕**

その名のもとに財務省の業務が実施される大臣から成る機関。

### **財務法律顧問庁〔Treasury Solicitor's Department〕**

法務総裁に責任を負う非大臣省庁。財務法律顧問庁は、180 を超える中央政府の省庁並びにイングランド及びウェールズの公的資金を受ける機関に法務サービスを提供する。

### **暫定歳出予算〔Vote on Account〕**

暫定歳出予算は、会計年度の初めの数か月の当初歳出予算が法律上の効果を付与されるまでの間、消費資源に支出し、統合国庫資金から現金を引き出す権限を各省庁に付与する。暫定歳出予算は、補正歳出予算とともに議会に提出される。

### **G8〔Group of 8 (G8)〕**

国際的な課題を議論する主要経済国のフォーラム。

**G20 [Group of 20 (G20)]**

金融市場安定化のために 1997 年に設立された主要先進経済国及び発展途上国のグループ。

**シェルパ [Sherpa]**

G8 及び G20 の会議の準備を担当する首相の個人代表。

**事業基金 [Trading fund]**

政府省庁又はそのエージェンシーであって、事業基金令により設置され、その財源のほとんど又は全てを自らの活動から生ずる収入とするもの。

**執政府 [Executive]**

政府の権限を付与された者（すなわち英国における大臣）。

**主権基地領域 [Sovereign Base Areas]**

英国が主権を有する領土に位置する軍事基地。

**ショークロス権限行使 [Shawcross exercise]**

法務総裁が、訴追の公益性の評価に当たって訴追機関により検討されるべき情報を、同僚である所管大臣に書面により求めること。

**省庁の役員会強化のための実施要領 [Enhanced Departmental Boards Protocol]**

省庁の役員会の機能に関する内閣府の指針。<[www.cabinetoffice.gov.uk/content/enhanceddepartmental-boards-protocol](http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/enhanceddepartmental-boards-protocol)>を参照。

**承認議会手続 [Affirmative Parliamentary procedure]**

この手続では、制定法に基づく法的文書は、通常は議会の両院に草案として提出され、制定される前に承認されなければならない（「否認議会手続」も参照）。

**除外事項 [Excepted matters]**

この事項が留保事項又は移管事項に附属する場合を除き、北アイルランド議会が立法することができない分野。

**庶民院管理委員会 [House of Commons Commission]**

庶民院の管理を監督する制定法上の機関であって、庶民院の全ての職員の公式な雇用主である。当該委員会は、庶民院議長、庶民院院内総務、庶民院野党第 1 党党首及び庶民院により選出されるバックベンチ議員 3 人で構成され、1978 年庶民院（管理）法に基づき設置された。

**庶民院審査室 [House of Commons Scrutiny Unit]**

この組織は、特に法律上及び財務上の事項に関して、庶民院の特別委員会に追加的補佐及び〔全委員会〕共通の補佐を提供する。また、法案の草案を審査する両院合同委員会に事務局機能を、

公法案委員会に事務的補佐を提供する。

### 審議日程規則〔Programme order〕

庶民院における法案の〔審議〕日程で、政府が提案し、庶民院が承認するもの。

### 枢密院〔Privy Council〕

国王の諮問会議。その役割は、国王の責務の遂行に当たって国王に助言することである。

### 枢密院令〔Order of Council〕

「枢密顧問官」（すなわち大臣）により制定することができるが、国王本人の承認を必要としない命令。

### 誠実義務〔Duty of candour〕

公的機関は万難を排して勝訴しようとするべきではないが、正しい結果に至るために裁判所を補佐し、これにより行政における基準を改善すべきであるという概念。誠実義務は、公的機関が訴訟に関する全ての資料を率直に開示することを要求している。

### 聖職貴族〔Lords Spiritual〕

カンタベリー大主教、ヨーク大主教、ロンドン主教、ダラム主教、ウィンチェスター主教その他貴族院議員であるイングランド国教会の主教。

### 制定法〔Statute〕

議会制定法。

### 制定法に基づく法的文書〔Statutory Instrument〕\*

大部分の第2次立法が制定される形式。

### 政府内法務部門〔Government Legal Service〕

政府内の法律家を所管する組織。

### 世俗貴族〔Lords Temporal〕

聖職貴族以外の貴族院議員。

### 摂政〔Regent〕

国王が18歳未満であり、又は職務遂行不能となったために、国王として行為するために選任された者。

---

\* Statutory Instrument は「制定法的文書」と訳されることが多いが、これ自体が制定法に類似する性格を有するわけではないので、「制定法に基づく法的文書」と訳した。

**全院委員会〔Committee of the whole House〕**

法案の委員会審査段階が、全ての議員が参加していずれかの議院の本会議場において行われ、公法案委員会に付託されないとき〔の会議体〕。

**選挙委員会に関する議長委員会〔Speaker's Committee on the Electoral Commission〕**

選挙委員会委員（委員長を含む）の任命又は再任及びイングランド地方政府選挙区画委員会委員長の任命のために推薦された者の選考手続を監視する委員会。

**ソールズベリー・アディソン慣習〔Salisbury-Addison convention〕**

（『英国議会の慣習—慣習に関する両院合同委員会報告書〔*Conventions of the UK Parliament: Report of the Joint Committee on Conventions*〕』HL265/HC1212, ロンドン：政府印刷局，2006を参照）貴族院は、庶民院を通過し、マニフェストの約束を実施するいかなる政府立法も第2読会において否決しないものとする。貴族院においては、マニフェスト法案は、次のように取り扱う。

- 第2読会を行うことを認める。
- 当該法案において提案された政府のマニフェストの意図を変更する「抜本的修正案〔wrecking amendments〕」の対象としない。
- 当該法案又は貴族院が提出しようとする修正案を庶民院が合理的な期間内に審議する機会が持てるように、これらを通過させ、庶民院に送付し、又は回付する。

**第1議会顧問〔First Parliamentary Counsel〕**

議会顧問局長。議会顧問は、法律専門家で構成され、政府のために法案を起草し、議事手続に関して政府に助言する。

**第1財務卿〔First Lord of the Treasury〕**

財務省コミッショナーの1人。首相が就任する役職。

**第1次立法〔Primary legislation〕**

他の立法にその存在又は権威を負わない立法。議会制定法は、第1次立法の主要な形式である。

**第2次立法〔Secondary legislation〕**

厳密には、第1次立法により付与された権限の行使により制定される立法。ただし、この用語は、この執務提要においてと同様に、しばしば立法により付与された権限の行使により制定される全ての立法を含むものとして使用される。大部分の第2次立法は、制定法に基づく法的文書の形式で制定される。

### 勅令〔Order in Council〕\*

枢密院における女王陛下により制定される命令であり、第1次立法又は第2次立法の形式の1つである。

### 通常の間路〔Usual channels〕

議会両院において、諸政党の議事運営担当者の間で行われる非公式な協議。

### 統合国庫資金〔Consolidated Fund〕

イングランド銀行における政府の主要な銀行預金勘定。

### 当初歳出予算〔Main Estimates〕

各省庁が次年度の支出計画（資源、資本及び現金）についての承認を議会に求める手段。中央政府の省庁の当初予算は、予算報告から5週間以内に、財務省金融担当大臣により議会に提出される。

### 独立議会倫理基準委員会に関する議長委員会〔Speaker's Committee for the Independent Parliamentary Standards Authority〕

独立議会倫理基準委員会の委員長及び委員の役職について、公正かつ公開の競争に続いて議長が提案する候補者を検討し、同委員会の年次資源予算を承認する委員会。

### ドント式〔d'Hondt formula〕

ドント式は、英国の選挙において、複数選出区の議席を、各政党が当該選挙区において獲得した得票率におおむね比例して配分する（比例代表制）ために使用されている。最初の議席は、最も得票数の多い政党に与えられる。その後、当該政党の総得票は、ドント式（総得票数を既に獲得した議席数より1大きい数で除する）に従って調整される。次の議席は、その時点で最も得票数の多い政党に与えられる。その後、当該政党の総得票は、ドント式に従って調整され、この手順が繰り返される。ドント式は、英国の欧州議会議員の選挙に使用され、スコットランド議会、ウェールズ議会及び大ロンドン自治体議会議員の選挙の際に採用される選挙制度の一部である。同様の方式が北アイルランド執政府の10の大臣職を議会選挙における政党の得票に比例して配分するためにも使用されている。

### 内閣官房〔Cabinet Secretariat〕

内閣官房は、首相（及び副首相）並びに各内閣委員会委員長を補佐し、効果的な政府業務の遂行及び合議体としての検討の適切な実施を確保する。

### バーネット算定式〔Barnett formula〕

英国政府の省庁による、〔イングランドにおける〕同等のサービスへの計画支出の増減分を、ス

---

\* Order in Council は「枢密院令」と訳されることが多いが、国王の承認を不要とする Order of Council と区別するために、Order in Council を「勅令」、Order of Council を「枢密院令」と訳した。

コットランド、ウェールズ及び北アイルランドにおける権限委譲政府に対して人口比率に基づき配分する算定式。

### バックベンチ議事委員会〔Backbench Business Committee〕

2010年に設置された庶民院の委員会。バックベンチ議事に配分された日の討論の題目を決定する。

### 発生主義会計〔Accruals-based accounts〕

収支を、〔実際の〕収受又は支出時点ではなく、それらの履行義務が発生した時点で計上する会計。

### ハンサード〔Hansard〕

議会両院における討論の公式報告書。

### 非公式通告質問（貴族院）〔Private notice question (House of Lords)〕

貴族院議長が、当該質問に直ちに答弁を得るに足る緊急性かつ重要性を認めた場合に、当日の口頭答弁を求めるために提出される質問。

### 否認議会手続〔Negative Parliamentary procedure〕

この手続では、制定法に基づく法的文書は、制定された後、通常は議会両院に提出される。一定期間（通常は提出後40日）内に可決される〔いずれかの議院の〕決議により、当該制定法に基づく法的文書を取り消すことができる。

### 閉会〔Prorogation〕

議会の会期の正式な終了で、これによりほぼ全ての議事が終了する。

### 〔ヘンリー 8 世権限〕〔‘Henry VIII power’〕

第1次立法を第2次立法により改正又は廃止をすることを可能とする制定法上の権限。

### 法案〔Bill〕

議会に提出された後の制定法の草案。

### 法案の草案〔Draft bill〕

法案は、適当と思料される場合には、草案の形式で公表することができる。法案の草案は、立法前審査に付すことができる。

### 包括的政府決算〔Whole of Government Accounts〕

公的部門を対象とする総合的な発生主義会計で、FReMに従って作成され、会計検査院により監査される。

### 法務官〔Law Officers〕

法務官は、法務総裁（役職指定により北アイルランド担当法務総裁でもある）、スコットランド担当法務総裁及び法務次長である。法務官は、全ての政府省庁に対して、人権、欧州法及び憲法的法律を含む広範囲の案件について法的助言を提供する。

### 法律専門家秘匿特権〔Legal professional privilege〕

資格を有する法的助言者と依頼者との間の通信の秘密を保護する原則。

### 補正歳出予算〔Supplementary Estimates〕

資源、資本及び／若しくは現金の上限又は予算額の配分方法を変更することにより、各省庁が当初歳出予算を通じて付与された議会による承認を改めようとする手段。中央政府の省庁に関する補正歳出予算は、毎年1月に財務省金融担当大臣により提出される。

### 〔貴族院の〕無所属議員の代表〔Convenor of the Crossbench Peers〕

〔貴族院の〕無所属議員の集団は、全て政党に属さない議員であるが、政党のような党首を持たない。しかし、貴族院内での無所属議員の利益を図るため、その中から1人を代表として選出する。

### 役職指定による構成員〔Ex-officio member〕

役職指定による構成員は、ある機関の構成員であって、その構成員である理由が他の役職に就任していることであるものである。

### 予算決議〔Budget Resolutions〕

予算討論の終局において行われる庶民院の決定であり、予算報告において発表された施策に一時的な法的効力を付与することができ、財政法案の基礎を形成する。

### 〔ラドクリフ〕規則〔‘Radcliffe’ Rules〕

大臣の回顧録の公表について定める規則。

### ラム原則〔Ram doctrine〕

大臣は、制定法により禁止される場合を除き、かつ、公的支出に対する財政上の統制のもとに、国王の代理人として、国王が行使することができるいかなる権限も行使することができる。ラム原則は、当時の第1議会顧問であったグランヴィル・ラム〔Granville Ram〕による1945年11月2日付の覚書に記載されている。

### 立法後審査〔Post-legislative scrutiny〕

法律の〔立法〕当初の目的に照らした実際の作用に関する、例えば特別委員会による評価。立法後審査覚書は、法律が国王の裁可を受けてから3年から5年以内に公表するものとする。

**立法同意動議〔Legislative Consent Motion〕**

権限委譲議会が、英国〔議会〕の法案に権限委譲議会の立法権限の範囲内にある規定が含まれることに対して同意する場合の手続。

**立法前審査〔Pre-legislative scrutiny〕**

法案の草案に関する、例えば特別委員会による評価。

**留保権限〔Reserve powers〕**

国王大権上の権限で、大臣が行使し、又は大臣の助言に基づき国王が行使するもの以外のもの。

**留保事項〔Reserved matters〕**

スコットランド議会又は北アイルランド議会の権限の範囲外の政策分野。

**了解覚書〔Memorandum of Understanding〕**

協定及び合意の非立法的枠組み。例えば、内閣府『権限委譲—了解覚書及び補足的合意〔*Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*〕』（2011年）を参照。

**連帯責任〔Collective responsibility〕**

内閣又は内閣委員会による決定が、合議体としての承認が明示的に除外されている場合を除き、政府の全ての大臣を拘束するという原則。

**連絡委員会〔Liaison Committee〕**

庶民院連絡委員会は、他の特別委員会の委員長で構成される。同委員会は、特別委員会の活動に関する一般的事項を審議し、特別委員会に関して庶民院管理委員会に助言を行い、庶民院において討論に付される特別委員会報告書を選択し、そして公共政策上の問題に関して首相から証言を聴取する。貴族院連絡委員会は、委員会の活動に必要な資源及び委員会間の資源の配分に関して、貴族院に助言する。

---

## 参考文献

---

以下に主な参考文献へのリンクを掲げる。

- Cabinet Office, *Directory of Civil Service Guidance*, 2000.  
<[http://interim.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety\\_and\\_ethics/assets/csg%20vol2.pdf](http://interim.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/csg%20vol2.pdf)>
- Cabinet Office, *Departmental Evidence and Response to Select Committees*, 2005.  
<[http://interim.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety\\_and\\_ethics/assets/osmotherly\\_rules.pdf](http://interim.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/osmotherly_rules.pdf)>
- Cabinet Office, *Guidance on the Management of Private Office Papers*, 2009.  
<[www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/popapersguidance2009.pdf](http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/popapersguidance2009.pdf)>
- Cabinet Office, *Cabinet Committee System*, 2010.  
<[www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-committees-system.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-committees-system.pdf)>
- Cabinet Office, *Responding to Emergencies: The UK Central Government Response: Concept of Operations*, 2010.  
<[www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/conops-2010.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/conops-2010.pdf)>
- Cabinet Office, *Guide to Cabinet and Cabinet Committees*, 2010.  
<[www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-committees.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-committees.pdf)>
- Cabinet Office, *Machinery of Government Changes: best practice handbook*, 2010.  
<[www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/moghandbook.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/moghandbook.pdf)>
- Cabinet Office, *Ministerial Code*, 2010.  
<[www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministerial-code-may-2010.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/ministerial-code-may-2010.pdf)>
- Cabinet Office, *Code of Conduct for Special Advisers*, 2010.  
<[www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/special-advisers-code-of-conduct.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/special-advisers-code-of-conduct.pdf)>
- Cabinet Office, *Code of Practice for Board Members of Public Bodies*, 2011.  
<[www.cabinetoffice.gov.uk/content/public-bodies-and-appointments](http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/public-bodies-and-appointments)>
- Cabinet Office, *Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*, 2011.  
<[www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/devolution-memorandum-of-understanding\\_0.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/devolution-memorandum-of-understanding_0.pdf)>
- Cabinet Office, *Elections to the Scottish Parliament, the National Assembly for Wales, the Northern Ireland Assembly and to Local Authorities in England and Northern Ireland, and Referendum on the Voting System for the UK Parliament: guidance on conduct*, 2011.  
<[www.parliament.uk/deposits/depositedpapers/2011/DEP2011-0527.pdf](http://www.parliament.uk/deposits/depositedpapers/2011/DEP2011-0527.pdf)>

- Foreign and Commonwealth Office, *Treaties and MOUs: guidance on practice and procedures*, 2004.  
<[www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf8/fco\\_pdf\\_treatymous](http://www.fco.gov.uk/resources/en/pdf/pdf8/fco_pdf_treatymous)>
- HM Treasury, *Corporate Governance in Central Government Departments: code of good practice*, 2005.  
<<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/corp-governance-code-280705.pdf>>
- HM Treasury, *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: statement of funding policy*, 2010.  
<[http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010\\_fundingpolicy.pdf](http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_fundingpolicy.pdf)>
- HM Treasury, *Government Financial Reporting Manual*, 2011.  
<[www.hm-treasury.gov.uk/d/financial\\_reporting\\_manual\\_2011\\_12.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/financial_reporting_manual_2011_12.pdf)>
- HM Treasury, *Managing Public Money*, 2011.  
<[www.hm-treasury.gov.uk/psr-managing-public-money-publication.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/psr-managing-public-money-publication.htm)>
- HM Treasury, *Supply Estimates: a guidance manual*, 2011.  
<<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/d/estimates-manual-032011.pdf>>
- HM Treasury, *Central Government Supply Estimates 2011-12*, 2011.  
<[www.official-documents.gov.uk/document/hc1012/hc09/0921/0921.pdf](http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1012/hc09/0921/0921.pdf)>
- Ministry of Defence, *Manual of Service Law*, 2011.  
<[www.mod.uk/NR/rdonlyres/750A9132-AED6-433C-99A8-C1681ED22E9A/0/Vol1Section2Ver1.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/750A9132-AED6-433C-99A8-C1681ED22E9A/0/Vol1Section2Ver1.pdf)>
- Ministry of Justice, *Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000*, 2009.  
<[www.justice.gov.uk/downloads/guidance/freedom-and-rights/foi-section-46-code-of-practice.pdf](http://www.justice.gov.uk/downloads/guidance/freedom-and-rights/foi-section-46-code-of-practice.pdf)>
- Ministry of Justice, *Background Briefing on Crown Dependencies: Jersey, Guernsey and the Isle of Man*, 2011.  
<[www.justice.gov.uk/downloads/about/moj/our-responsibilities/Background\\_Briefing\\_on\\_the\\_Crown\\_Dependencies2.pdf](http://www.justice.gov.uk/downloads/about/moj/our-responsibilities/Background_Briefing_on_the_Crown_Dependencies2.pdf)>
- Ministry of Justice, *Her Majesty's Courts and Tribunals Service: Framework Document*, 2011.  
<[www.justice.gov.uk/downloads/publications/corporate-reports/hmcts/hmcts-framework-document.pdf](http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/corporate-reports/hmcts/hmcts-framework-document.pdf)>
- Ministry of Justice, *Statement of HMG Policy: use of the executive override under the Freedom of Information Act 2000 as it relates to information falling within the scope of Section 35(1)*, 2011.  
<[www.justice.gov.uk/downloads/publications/policy/moj/foi-veto-policy.pdf](http://www.justice.gov.uk/downloads/publications/policy/moj/foi-veto-policy.pdf)>
- UK Statistics Authority, *Code of Practice for Official Statistics*, 2009.  
<[www.statisticsauthority.gov.uk/assessment/code-of-practice/code-of-practice-for-official-statistics.pdf](http://www.statisticsauthority.gov.uk/assessment/code-of-practice/code-of-practice-for-official-statistics.pdf)>

調査資料 2012-4

## 英国の内閣執務提要

平成 25 年 3 月 12 日発行

ISBN 978-4-87582-743-6

国立国会図書館調査及び立法考査局  
〒100-8924 東京都千代田区永田町 1-10-1  
電話 03(3581)2331  
bureau@ndl.go.jp

\*本書は、下記に掲載の PDF ファイルでもご覧いただけます。

- ・「調査の窓」の「刊行物」のページ
- ・国立国会図書館ホームページ<<http://www.ndl.go.jp/>>  
トップ>国会関連情報>調査資料>2013 年刊行分

ISBN978-4-87582-743-6

Research Materials 2012-4

# The Cabinet Manual of the United Kingdom (Translation)

©Crown copyright 2011



Research and Legislative  
Reference Bureau  
National Diet Library

Tokyo 100-8924, Japan  
E-mail: bureau@ndl.go.jp

リサイクル適性 (A)

この印刷物は、印刷用の紙へ  
リサイクルできます。