

## 英国における政権交代

齋 藤 憲 司

- ① 英国において権力が交代するパターンは、いくつかあるが、与党が野党になるというケースは、第2次世界大戦後の60年あまりでも、計5回であり、ここ30年ではサッチャーとブレアのわずかに2回にすぎない。
- ② 元首相のサッチャーの言葉を借りれば、「混乱を最小にし、効率を最大にして政権の交代を可能にする官僚の仕事の真のプロフェッショナリズムは、これとは異なる制度を有する諸外国を大いに羨ましがらせた。」とあるように、政権交代は、首相への任命から、新任大臣の省への指示、実務、女王演説による立法計画の提示までがほぼ2週間というわずかな期間で行われているのである。
- ③ このように円滑に行われるのは、周知のように影の内閣の存在であり、野党がいつでも政権を交代できる状態にあることによる。そして、この状態を維持するために、制度としての野党第一党党首、議会の議事における野党への配慮、資金援助、公務員との接触禁止の解除など様々な仕組を設けている。
- ④ ここでは、これらの仕組について考察した上で、どのようなプロセスで、影の内閣が「真の」内閣に移行して行くのかを明らかにしたいと考える。

# 英国における政権交代

政治議会調査室 齋藤 憲司

## 目 次

- はじめに
- I 政権交代の態様
  - 1 政権交代のパターン
  - 2 政権交代のタイムテーブル
- II 野党第一党党首
  - 1 野党第一党
  - 2 野党第一党党首
- III 影の内閣
  - 1 組織
  - 2 任命
  - 3 影の内閣の閣議
  - 4 影の大臣の責任
- IV 野党のための仕組
  - 1 首相のクエスチョン・タイム
  - 2 クエスチョン・タイム
  - 3 ウェストミンスター・ホールでの審議
  - 4 野党日
  - 5 野党の議会ポスト
- V 政党の活動に対する資金援助
  - 1 野党のみ対象のショート・マネー
  - 2 マニフェストと政策開発助成金
- VI 公務員との接触禁止の解除
  - 1 野党と公務員
  - 2 接触禁止の解除
- VII 政権交代
  - 1 首相の交代
  - 2 大臣等の種類
  - 3 大臣の人選と任命
  - 4 影の内閣からの移行
  - 5 政権交代と省の再編
- おわりに

はじめに

英国における政権交代の特徴の一つは、政権交代の過程が円滑かつ迅速に行われることである。閣内及び閣外大臣を含め総勢 100 名を超える新政権へのポストの任命は、総選挙から 2～3 日以内に完了することが常となっており、任命された各省大臣は、マニフェストに基づく新方針を直ちに省内に指示し、議会も 2 週間以内に召集され、国王演説の形で施政方針が明らかにされるのである。

迅速さは、政権交代にまつわるエピソードからも明らかとなる。サッチャー首相は、1990 年に保守党党首を辞任し、官邸での最後の日に「その日の朝早く、最後に何か残ってないか点検しようと、フラットから書斎に下りて行った。だが入ることができないとわかってショックを受けた。私の鍵リングからすでに鍵がもっていかれたからだ。」と驚いたという<sup>(1)</sup>。

英国において政権交代が円滑かつ迅速に行われるのは、野党がいつでも政権を交代できるよう影の内閣を組織していることによる。影の内閣の他にも、制度としての野党第一党党首、議会の議事における野党への配慮、野党への資金援助、総選挙前の公務員との接触解禁など様々な仕組を設けているのである。

これらの仕組がどのように動いているのか、そして影の内閣から、いわば「真の」内閣にどのようにして移行するのかについて明らかにしたいと思う。

## I 政権交代の態様

### 1 政権交代のパターン

権力交代のパターンは、3 つある<sup>(2)</sup>。

- ① 与党が総選挙で破れ、野党の 1 つが下院で過半数の議席を確保する場合
- ② 首相が死亡するか、引退や党首選における敗北で辞任する場合
- ③ 総辞職と首相の即時の再任の場合

このうち②の場合は、与党内での権力の移行である。最近の事例では、ブレアの自発的引退、サッチャーの党首選での敗北による辞任がある。病気等で動けない場合を除き、首相は、後継首相の選任が完了したのち、直ちに国王に拝謁し辞任する。首相の辞任は、他の大臣に影響を及ぼさない。大臣は、国王によって任命されるので、所定の方法で辞任するまで、大臣として留まる。

③の場合は、いわば内閣の改造で、首相を除き、政府全体が一新される。もちろん大臣が再任される場合もある。

①の場合がいわゆる「政権交代」である。総選挙に敗れた首相は、議会の開会を待つことなく、君主の拝謁を得て辞任する。首相の辞任は、政権の全てに波及し、大臣は、即座に大臣としての任務を停止し省を去らなければならない。

英国というと、代表的な二大政党制の国であり、政権交代が頻繁に起きているような印象を受ける。確かに第 2 次世界大戦後の 60 年間で、一人で複数期の場合を含めて 13 の内閣が組織されている（表 1）。しかしながら、①の政権交代は、戦後 60 年あまりでも、1964 年のウィルソン、1970 年のヒース、1974 年のウィルソン、

\* 本稿で使用したデータ等は、2009 年 8 月 1 日現在のものである。

(1) マーガレット・サッチャー（石塚雅彦訳）『サッチャー回顧録（下）』日本経済新聞社、1996、p.496。（原書名：Margaret Thatcher, *The Downing Street years*, New York: Harper Collins, 1993.）以下では実際に引用した版のみ掲げる。

(2) Rodney Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, 3rd ed., Oxford University Press, 1999, p.52.

表 1 1945 年以降の内閣及び野党第一党

内閣			野党第一党		
1945 - 1951 年	クレメント・アトリー	労働党	1945 - 1951 年	ウィンストン・チャーチル	保守党
1951 - 1955 年	ウィンストン・チャーチル	保守党	1951 - 1955 年	クレメント・アトリー	労働党
1955 - 1957 年	アンソニー・イーデン	保守党	1955 - 1963 年	ヒュー・ゲーツケル	労働党
1957 - 1963 年	ハロルド・マクミラン	保守党			
1963 - 1964 年	アレック・ダグラス＝ヒューム	保守党	1963 - 1964 年	ハロルド・ウィルソン	労働党
1964 - 1970 年	ハロルド・ウィルソン	労働党	1964 - 1965 年	アレック・ダグラス＝ヒューム	保守党
			1965 - 1970 年	エドワード・ヒース	保守党
1970 - 1974 年	エドワード・ヒース	保守党	1970 - 1974 年	ハロルド・ウィルソン	労働党
1974 - 1976 年	ハロルド・ウィルソン	労働党	1974 - 1975 年	エドワード・ヒース	保守党
1976 - 1979 年	ジェームズ・キャラハン	労働党	1975 - 1979 年	マーガレット・サッチャー	保守党
1979 - 1990 年	マーガレット・サッチャー	保守党	1979 - 1980 年	ジェームズ・キャラハン	労働党
			1980 - 1983 年	マイケル・フット	労働党
1990 - 1997 年	ジョン・メージャー	保守党	1983 - 1992 年	ニール・キノック	労働党
			1992 - 1994 年	ジョン・スミス	労働党
			1994 - 1997 年	トニー・ブレア	労働党
1997 - 2007 年	トニー・ブレア	労働党	1997 年 5～6 月	ジョン・メージャー	保守党
			1997 - 2001 年	ウィリアム・ハーグ	保守党
			2001 - 2003 年	イアン・ダンカン・スミス	保守党
			2003 - 2005 年	マイケル・ハワード	保守党
2007 年 -	ゴードン・ブラウン	労働党	2005 年 -	デイビッド・キャメロン	保守党

(筆者作成)

1979 年のサッチャー、1997 年のブレアの計 5 回であり、ここ 30 年間ではサッチャーとブレアのわずかに 2 回にすぎない。サッチャー保守党は、総選挙で 3 回連続して勝利を収め、さらに②のパターンでサッチャーを引き継いだメージャーも 1 度総選挙に勝ち、1979 年から 1997 年まで 18 年間も政権の座にあった。そのメージャーから政権を奪ったブレア労働党は、3 期連続で総選挙に勝利し労働党として 12 年を超えて政権を担当している。一旦、政権を獲得すると長期に政権を維持するという傾向を見て取ることができる。

## 2 政権交代のタイムテーブル

ここで、1979 年のサッチャー及び 1997 年のブレアの組閣日程を見てみよう。いずれも首相に任命されてから、組閣、新任大臣による省への指示、国王演説による立法計画の提示までほぼ 2 週間というわずかな期間で政権が交代した

ことがわかる (表 2 及び表 3)。

このように政権交代が円滑に行われるのは、影の内閣が存在しているからである。影の内閣は、元々は、野党で最大議席を占めた党を公に認め、その党首に野党第一党党首として憲法上の特別な地位を与えたことに始まる。

## II 野党第一党党首

### 1 野党第一党

英国の二大政党制は「政府に批判の連続集中砲火を浴びせるように設計された」<sup>(3)</sup>のものであり、野党の存在理由は、政府に反対することにある。すなわち、政府全体そして個々の大臣への批判を通して、不十分な点を明らかにし、議会に対する大臣の責任を問い、代わりの政府としての姿を国民の前に提示することにある。

野党の役割について、英国の憲法学者ジェニングスは、「野党がなくして民主主義な

(3) Brian Howard Harrison, *The transformation of British politics, 1860-1995*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p.422.

表2 サッチャー政権組閣の日程

1979年		
3月28日	水	不信任案可決
5月3日	木	総選挙
5月4日	金	未明に保守党の勝利判明
		労働党キャラハン首相の敗北演説
午後2時45分		宮殿から電話
		エリザベス女王に拝謁
		「首相の階段」を通して女王秘書官室 新首席秘書官待機 ダウニング街まで首相専用車で行く
		官邸前で演説
		組閣
午後11時		閣僚名簿が調い、女王の裁可を得る
5月5日	土	閣僚と面談 枢密顧問官以外の者は、バッキンガム宮殿で就任式
午後		内閣任命 名前を報道陣に発表
夜		閣外大臣の名簿完成
		(閣内大臣、週末を使い、基本政策を実施すべく自分の担当する省への指示を起草)
5月6日	日	閣外大臣と面談・電話連絡
5月7日	月	(国の休日) その他の人事を決定 政策ユニットの長を任命
5月8日	火	最初の閣議
5月9日	水	議会召集 議長選任
5月19日	土	女王演説

(Margaret Thatcher, *The Downing Street years*, HarperCollins, 1993. 等に基づき筆者作成)

表3 ブレア政権組閣の日程

1997年		
5月1日	木	総選挙投票 即日開票
5月2日 未明	金	労働党勝利
		ジョン・メージャー バッキンガム宮殿で女王に辞任を伝える
		ブレア、女王より首相に任命
		官邸前で演説
		ブレア、主要大臣7名を決定
5月2～3日		内閣のメンバー決定
5月5日	月	ヨーロッパ担当大臣、ブリュッセルで開催のEU代表者会議で発言
5月6日	火	最初の重要な決定 (イングランド銀行に金利を管理する権限を付与)
5月7日	水	議会召集 議長選任 ブレアの演説
5月14日	水	女王演説 マニフェストに基づいたブレア政権の方針を演説 (教育改革、人権保障)

(“UK Election ’97 Feature” 〈<http://www.londonnet.co.uk/ln/talk/news/featuresselection.html>〉 等に基づき筆者作成)

し。・・・国王陛下は、政府だけでなく野党も必要とする」<sup>(4)</sup>と述べている。

下院における野党のうち、最大の野党を他と区別して、大文字で始まる「Opposition (野党第一党)」と表記する。野党第一党という言

葉が、議会で最初に使われたのは、1826年のことである。下院においてある議員が「国王陛下の野党第一党 (His Majesty’s loyal Opposition)」という言葉を使ったところ、この表現が瞬く間に広まったという<sup>(5)</sup>。

(4) Sir Ivor Jennings, *Cabinet Government*, 3rd ed., Cambridge: Cambridge University Press, 1959, p.16.

(5) Nevil Johnson, “Opposition in the British Political System,” *Government and Opposition*, Vol.32, Iss.4, Autumn 1997, p.489. 野党第一党については、House of Commons Library, Her Majesty’s Opposition, Standard Note: SN/PC/03910, Last updated: 21 June 2006, p.12. 〈<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-03910.pdf>〉が詳しい。

## 2 野党第一党党首

### (1) 法的地位

野党第一党の党首のことを、特別に「野党第一党党首 (The Leader of the Opposition)」と呼び、その他の野党の党首とは明確に区別し、特別な地位を与えている。

野党第一党党首は、「1937年国王の大臣法」<sup>(6)</sup>で定義されている。周知のように、英国は成文憲法を持たず、憲法は憲法と同等の内容を持ついくつかの法律で構成されており、同法もその一つとされるので、野党第一党党首は、憲法上の地位を得ていることになる。同法では、「下院において国王陛下の政府に反対する下院で最も大きな数を有する政党の党首」と規定されている。この規定に基づき、野党第一党党首に対し給与が支出される<sup>(7)</sup>。その額は、表4のとおりであり、首相の55%の額で、省の長である国務大臣より若干少ない額となっている。これらの給与は、議員給与に加えて支給される。野党第一党党首のほか、院内幹事長、二名の副幹事長にも支給される。

政党の党首が自動的に野党第一党党首になる場合は二つある。

- ①総選挙で敗北した首相がそのまま党首として残る場合
- ②野党第一党党首が辞任し、その後継者が決まったとき

①のケースは、前掲の表1からわかるとおり、1945年以降すべての場合に該当する。ただし、

1997年のメージャーの場合は、総選挙の大敗北の責任を取り辞任を表明し、後任が決まるまでの1か月その地位にあり、唯一の例外となっている。

自動的に決まらない場合もある。例えば、複数の野党の議席数が同一となった場合である。この場合は、下院議長が決定する。これは、「国王の大臣法」における野党第一党党首への給与の支給規定が根拠となる。

野党第一党党首には、野党第一党党首室が議会内に付与される。野党第一党党首室の運営経費は、のちに述べるショート・マネーから支出される。野党第一党党首室で、影の内閣の閣議が開かれる。野党第一党党首用の公用車も貸与される。

### (2) 役割

野党第一党党首の憲法上の最も重要な義務は、いつでも首相として就任する準備を怠らないよう努めることであり、他方、憲法上の権利は、選挙で過半数の議席を明白に獲得した場合に、議会の召集を待たずに前政権から直ちに権力を継承できることである<sup>(8)</sup>。どの政党も過半数を獲得できなかった議会 (hung Parliament) には、首相の即座の辞任を求めるとや自分で政府を形成する権利は、直ちに発生しない。過半数を獲得できなかった首相には、連立政権という手段が残されており、数日間の猶予が与えられるからである。

表4 野党第一党党首の給与 (2009年)

	野党第一党			内閣		
	野党第一党党首	下院幹事長	上院幹事長	首相	国務大臣	省の担当大臣
金額	£73,617	£41,370	£68,074	£132,923	£79,754	£41,370
円換算 (1 £ = ¥160)	¥11,778,720	¥6,619,200	¥10,891,840	¥21,267,680	¥12,760,640	¥6,619,200

(注) 議員歳費は含まず。

(House of Commons Information Office, Ministerial Salaries, Factsheet M6 Members Series, Revised May 2009, p.3 (<http://www.parliament.uk/documents/upload/m06.pdf>) を基に筆者作成)

(6) Ministers of the Crown Act 1937, s. 5. 同法は、1975年大臣等給与法 (Ministers of the Crown Act 1975, ss. 2 (1), (2).) によって改正されている。野党第一党党首の給与は、「その他」に分類されている。

(7) *ibid.*, s. 5.

(8) Brazier, *op.cit.* (2), p.161.

野党第一党党首は、常に権力の継承に備え、議会の内外で自分の党をリードしてゆかなければならない。

また、憲法事項と外交防衛問題について、首相が秘密情報へのアクセスを申し出るとき、あるいは政策協議を求めたときに、野党第一党党首は、首相に限定的に協力するか、拒絶するかを決めなければならない<sup>(9)</sup>。

### (3) 党首選挙

#### (i) 労働党

労働党では、両院の議員により「議会労働党 (PLP)」が組織される。1922年から1981年までの間で、野党のときは、議会の初めに下院議員が党首及び副党首を選挙した。1981年1月の臨時党大会で党首選出の新たな手続が導入され、党首及び副党首は、党大会で毎年選挙されることになった。票の40%が労働組合、30%が議会労働党、残り30%が選挙区労働党に割り当てられた<sup>(10)</sup>。

1993年には、労働組合と選挙区労働党というグループに割り当てられていた票が党員単位に分割され、一人一票となった。さらに、三つのグループはそれぞれ対等とし、グループ内の候補者の得票率をグループごとに加え、合計を3で除したものを最終得票率とした。得票率の最も高かった者が当選者となり党首に就任する<sup>(11)</sup>。

#### (ii) 保守党

保守党では、永らく「1922年委員会」が党首の選出母体となってきた。1922年委員会は、その名のとおり、1922年に下院のバックベンチャー（役職に就かない議員）が決起し、連立内閣を総辞職に追い込み、保守党単独政権の誕生に重要な役割を果たした組織であり、バックベンチャーが意見を述べ集約する場として機能する。野党になった時は、党首を除くすべての議員が委員会に加わる<sup>(12)</sup>。野党の時は、2年ごとに改選するが、党が政権についている間は改選されないという暗黙の了解がある。

党首選に立候補するには、推薦人とその支持者が1名ずつ必要となる。第1回投票で過半数を獲得し、二位との差が15%以上ならば、党首が決まる。この条件を満たさない場合は、第2回投票を行い、過半数を獲得することで決定される。

それでも決まらない場合は、上位2名で争われることになる。1998年までは、第3回投票で決着を付けたが、同年の改正により、党員にも党首選出手続に加わることを認め、党員による一人一票の郵便投票にかけて、選出することになった<sup>(13)</sup>。

## III 影の内閣

### 1 組織

現在、野党第一党党首を擁する保守党のほ

(9) *ibid.*, p.163.

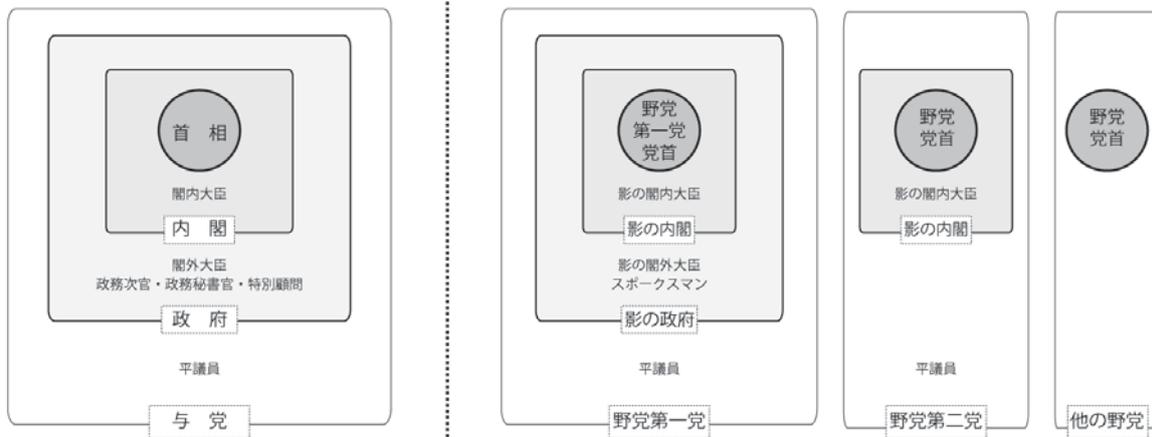
(10) 宮畑建志「イギリス二大政党の党首選出手続—手続の民主化と党首の地位防衛」『レファレンス』680号, 2007.9, p.138.

(11) David Butler and Gareth Butler, *British political facts since 1979*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006, pp.53-54; House of Commons Library, Leadership Elections: Labour Party, Standard Note: SN/PC/3938, Last updated: 27 June 2007, pp.2-4. ここには、労働党の規則が採録されているが、英国の二大政党は、党の規則類を公表していない。主要政党では自由民主党のみである。労働党は、この議会労働党規則と同様に党規約も公表していない。党規約は、非公式にネット上に流通している。The 10 Constitutional Rules of the Labour Party. <<http://www.labourcounts.com/constitution.htm>>

(12) House of Commons Library, Leadership Elections: Conservative Party, Standard Note: SN/PC/1366, Last updated: 7 December 2005, p.12. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-01366.pdf>>

(13) *ibid.*, p.7.

図1 政府と影の政府 / 内閣と影の内閣



(筆者作成)

か、自由民主党でも影の内閣を設けているが、すでに述べたとおり野党第一党党首とその他の野党の党首とでは、その地位に大きな隔りがあるため、ここでは野党第一党党首による影の内閣を扱う。

影の内閣の規模は、野党が対抗すべき「真の内閣、政府の規模と密接な関連がある（図1）。

「真の内閣」は、後に述べるように、首相が選ぶ最高22人の国務大臣で構成され、この他に、省の特定の事項を担当する省担当大臣、政務次官など「閣外大臣」等が加わり総計で100人以上の規模となる。

政府を相手に、議会での大臣に対する質問、討論などを効果的に進めるためには、野党の側でも同規模の陣容が不可欠となり、そのためには影の内閣だけでは足りず、大規模な「影の政府」が必要となってくる（図2）。

「影の政府」を最初に提唱したのは、1955年の労働党のアトリーであり、二つの改革を行った<sup>(14)</sup>。

第一に、議会委員会（Parliamentary Committee）とその他の野党スポークスマンをそれぞれ特定の政策分野に配し、影の役職を与えることにした。

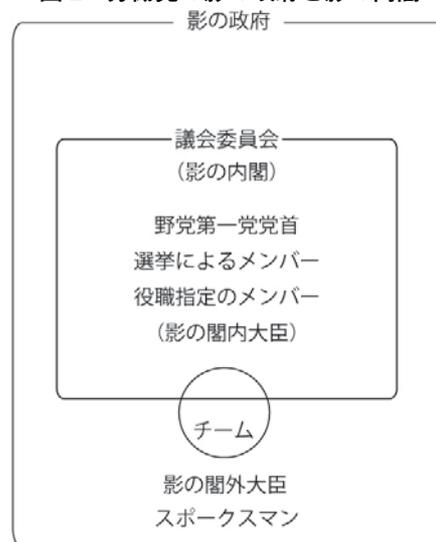
第二に、野党第一党の議会活動のすべてに関わることを確実にするために、影の内閣のメン

バーとは別に、議会労働党の中から39名をスポークスマンに任命し、議会委員会のメンバーのそれぞれが責任者となって、複数のスポークスマンとともに小規模なチームを作った（図2）。

この改革により、①野党として専門的な問題に対応できるようになり、②政権獲得時に誰がどの省を担当するか予測可能になり、③十分なスポークスマンを確保し各地での遊説やテレビ出演の要請に対応できるようになった。

スポークスマンの任命は、当初、党首の権限であったが、後に任命権に制限が設けられ、候補者名簿が議会労働党の承認を得なければならないこと、議会労働党から5分の1を選ぶこ

図2 労働党の影の政府と影の内閣



(筆者作成)

(14) Brazier, *op.cit.* (2), p.175.

とが条件となった<sup>(15)</sup>。

アトリーの改革から9年後、保守党が野党第一党に転じたときに、保守党は、人選以外の労働党の影の政府を模倣した。こうして、1964年までに二大政党で現代的な影の内閣制度ができ上がったのである。

## 2 任命

労働党と保守党では、人選の方法に大きな違いがある。

労働党は、野党のときには、議会委員会を設け、これが影の内閣の母体となる。メンバーは、全体で26名であり、その内訳は、党首、上院幹事長、上院議員の代表、4名の事務局員の合計7名、このほか、毎年議会の開始時に選挙によって選ばれる19名である<sup>(16)</sup>。労働党の党首は、特別の理由がない限り、選挙によって選ばれたメンバーを解任することはできないとされている。担当分野は変更することができる。

他方、保守党における影の内閣組閣の特徴は、①党の規則で定められていないこと、②常に党首の個人的判断で選ばれること、③その活動が主として党首の個性に依存していることである<sup>(17)</sup>。

歴史的にみると、保守党の影の内閣は、政権にあった時の内閣をそのまま引き継ぐのを基本とする。その後は、適当な時期に党首が入れ

替える。

なお、影の内閣のメンバーの地位について、新たな議会の開始及び国王が崩御したときに1866年議会宣誓法<sup>(18)</sup>に基づき宣誓を行うが、その順番は、閣内大臣、影の内閣の大臣、枢密顧問、閣外大臣、その他の議員(先任順)となっていることから、その地位の重要さがわかる<sup>(19)</sup>。

## 3 影の内閣の閣議

保守党の場合、影の内閣の閣議は、下院内にある野党第一党党首室で毎週水曜日に開かれる。その他臨時に開催されることもある。議題は、通常は、①議事予定、②行事予定、③その他の議会関連の事項であり、その週に誰が何について発言するかを決める<sup>(20)</sup>。

## 4 影の大臣の責任

影の内閣は、代替可能な政府であることを常に意識し、野党第一党党首は、影の内閣が団結したチームであることを求める。そこで影の内閣の政策を遵守し、影の内閣の決定に反しないことを求める連帯責任が適用されるようになってきている。これは、影の内閣に関する20世紀で最大の発展の一つであるといわれる<sup>(21)</sup>。影の内閣の決定に反対する場合は、辞任又は解任されることになる。労働党では、

(15) PLP Standing Orders, s. G.I. in Rodney Brazier (ed), *Constitutional Texts: materials on government and the Constitution*, New York: Clarendon Press, 1990, p.414. 注11のとおり、規則集そのものの入手は困難である。

(16) 議会委員会の選挙によるメンバーの数は、長らく12名であったが、1981年に15名に増加され、さらに、女性議員の増加を背景に、1989年に規則が改正され、最低3人が女性であることが条件となった。これに伴い選挙によるメンバー1枠も拡大し8名となった。1993年には、女性委員の数がさらに1名増加された。Butler and Butler, *op.cit.*, p.59.

(17) Brazier, *op.cit.* (2), p.172.

(18) Parliamentary Oaths Act 1866, 1866 c.19, 29&30 Vict.

(19) House of Commons Library, The Parliamentary Oath, RESEARCH PAPER 01/116, 14 DECEMBER 2001 (Replaces Research Paper 00/17), p.10. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2001/rp01-116.pdf>>

(20) マーガレット・サッチャー(石塚雅彦訳)『サッチャー私の半生(上)』日本経済新聞社, 1995, p.199. (原書名: Margaret Thatcher, *The path to power, 1st ed.*, New York: Harper Collins, 1995.) 以下では実際に引用した版のみ掲げる。

(21) Brazier, *op.cit.* (2), p.169.

1951年から13年間に、辞任したのは、わずか2人であったが、1979年から1997年の野党時代には、数多くの解任や辞任があった<sup>(22)</sup>。解任の理由は、影の内閣の方針に反したこと、党の決定とは異なる投票をしたことなどである。また、辞任の例では、党首の行動に対する不満などがある。

これに対して、保守党は、労働党と比べて団結力のある影の内閣を形成し、解任や辞任の例は少ない。

#### IV 野党のための仕組

##### 1 首相のクエスチョン・タイム

野党にとって、内閣に対抗する手段として重要なのは、政府の姿勢、施策を問い質す議会の質問である。質問は、様々な段階で行われるが、野党がその存在を示す場として効果的なのは、首相自らの答弁を求めるクエスチョン・タイムである。

首相のクエスチョン・タイムは、かつて週に2回火曜日と木曜日に行なわれたが、1997年5月からは、水曜日の12時から12時30分までのみとなった。首相が他の公務の日程の都合で出席できない場合は、中止とはならず、代替りの者が答弁する。各首相のクエスチョン・タイムの回数と欠席率は表5のとおりであり、会期中毎週開催されるから回数が多いのは当然のこととして、サミット、外遊、国際会議などを考慮に入れても、欠席率は、比較的低いと思

われる。

首相のクエスチョン・タイムは、まず、「冒頭質問」と呼ばれる質問が行われ、首相の任務を問う。引き続き、補足質問が行われる。首相の答弁ののち、目下の政治的に重要な問題について質問する。次に、野党第一党党首の登場となる。野党第一党党首は、その事項を引き続き追求しても良いし、その他の問題について首相を追求することもできる。最近の例では、野党第一党党首は、すべての項目について質問するのではなく、1つの問題について重点的に質問している。

通常は、質問と答弁は一往復であるが、野党第一党党首と第二野党の自由民主党党首には、それぞれ6回と2回の質問が許される。

ほとんどの議員は、首相の任務に関して、同一の質問事項を事前に提出する。最初の質問者に対する首相の答弁に続き、次の質問者は、補足質問のみを行う。これは、首相に対し、あらゆる問題を質問できることを意味する。首相は、予め質問が出そうな事項について、省から詳細な説明を受け、答弁を準備する<sup>(23)</sup>。

全体の質問項目は、日によって異なる。少ない時で5項目、多い時で15項目前後となっている。

表6は、2009年7月15日の首相のクエスチョン・タイムの質問項目と質問者の所属政党を表にしたものである。政党の略称で質問者を表示し、特に野党第一党党首は、LOとしてある。PMは、首相である。

表5 歴代首相のクエスチョン・タイムの機会と欠席率

	期間	出席回数	欠席回数	欠席率
サッチャー	11年6か月	752	58	7.7%
メージャー	7年6か月	398	47	11.8%
ブレア	10年	343	17	5.0%

(出典) House of Commons Library, Absence of a Prime Minister at Prime Minister's Question Time, Parliamentary Information List, Standard Note: SN/PC/04401, Last updated: 13/08/2008 (<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-04401.pdf>) をもとに筆者作成

(22) *ibid.*, p.170.

(23) Johnson, *op.cit.*, p.492.

表6 2009年7月15日の首相のクエスチョン・タイム

質問番号	質問事項	質問者の順番と所属政党																									
		Con	PM	Con	PM	Lab	PM	Con	PM	LO	PM	Lab	PM	LD	PM	LD	PM	Lab/Co	PM								
Q1	アフガンニスタン問題	Con	PM	Con	PM																						
Q2	選挙区の女児の養子問題 貧困と子供	Con	PM	Lab	PM																						
Q3	ジブシー用地	Con	PM																								
Q4	自閉症児対策 アフガンニスタン問題	Lab	PM	Con	PM																						
Q5	選挙権年齢の引き下げ	Lab	PM																								
Q6	アフガンニスタン問題 ジャガー・ランドローバー社の雇用問題	DUP	PM	Lab	PM																						
Q7	軍事力	Con	PM	Con	PM																						

PM= 首相、LO= 野党第一党党首、Con= 保守党、Lab= 労働党、LD= 自由民主党、Lab/Co= 労働党共同、DUP= 民主統一党  
(House of Commons, Hansard, Vol.496, No.112, Wednesday 15 July 2009, pp.281-292. に基づき筆者作成)

表からは、質問項目が多岐にわたり、例えば、質問者の選挙区在住の5歳の女児の養子問題まで首相自ら答弁していることがわかる。また、質問と答弁の往復すべてを含めた時間は、30分以内である。限られた時間の中で、要を得ない長いだけの質問と答弁ではなく、簡潔明瞭さが要求されるのである。「補足質問のほうで広範で何が飛び出すかわからない」<sup>(24)</sup>にもかかわらず、すべてに答えなければならないというように、首相には高度の能力がされることは、クエスチョン・タイムからも見て取ることができる。

他方、野党第一党党首にとっても、クエスチョン・タイムがテレビ中継やインターネット中継されており、ニュース番組の中でテレビ向けのコメントのために広く使われるので、まさにスター的な役割を果たす場でもある<sup>(25)</sup>。

## 2 クエスチョン・タイム

首相のクエスチョン・タイムとは別に、両院で議員が大臣の答弁を求めるクエスチョン・タイムがある。「口頭質問」として知られている。

下院では、月曜日から木曜日まで祈祷の後に1時間行われる。質問は、その大臣の省に関係する事項でなければならない。質問の3日前までに質問事項を提出し、質問の順番は、コンピュータでランダムに決定される。

議長の名指により議員は質問を開始するが、

その質問の番号を告げるだけで、内容を一々読み上げない。政府大臣の答弁ののち、質問者は補足質問を行うことができ、さらに、その他の議員も補足質問ができる。大臣は、質問ごとに答弁する。補足質問は、最初の質問と同じ主題でなければならない。

1時間の質問時間のうち最後の15分間は、「総論質問 (topical questions)」のための時間であり、その省が責任を有する事項の全般について補足質問をすることができる。

クエスチョン・タイムの他に緊急の質問がある場合は、議長の許可を得て行うことができる。

上院でも、クエスチョン・タイムは、月曜日に木曜日まで議事の開始後30分間行われるが、下院と異なり特定の省ではなく政府全体について質問する。諮問事項は、24時間から1か月前に提出することができる。

## 3 ウェストミンスター・ホールでの審議

下院では1999年から追加的質疑をウェストミンスター・ホールで行っている。質疑の対象となる事項は、省の政策や執行についてである。月曜日と金曜日には行われず、火曜日と水曜日の午前9時30分から11時30分と午後2時から4時30分までの合計4時間半、木曜日が午後2時30分から5時30分の3時間行われ、1人に対し30分又は1時間半の持ち時間が与え

(24) Thatcher, *op.cit.* (20), p.41.

(25) Johnson, *op.cit.*, p.492.

表7 2007-2008 年会期の野党日とテーマ

年月日	日数	政党	事項
2007年11月21日	1 (a)	保守党	学校改革
2007年11月21日	1 (b)	保守党	医療 - 関連する感染症
2007年11月28日	2 (a)	保守党	歳入と関税
2007年11月28日	2 (b)	保守党	刑務所
2007年12月4日	3 (a)	保守党	政党 (資金提供)
2007年12月4日	3 (b)	保守党	環境・食物・地方問題省
2007年12月2日	4 (a)	自由民主党	軍の契約
2007年12月12日	4 (b)	自由民主党	ノーザン・ロック
2008年1月8日	5 (a)	保守党	ネットワーク・ルール
2008年1月8日	5 (b)	保守党	高等教育
2008年1月16日	6 (a)	保守党	全国保険番号と不法入国者
2008年1月16日	6 (b)	保守党	人身売買
2008年1月19日	7	保守党	郵便局閉鎖
2008年3月25日	8	保守党	イラク調査
2008年4月2日	9 (a)	自由民主党	再取得と住宅市場
2008年4月2日	9 (b)	自由民主党	ヒースロー空港
2008年4月23日	10 (a)	保守党	家庭医サービス
2008年4月23日	10 (b)	保守党	犯罪 (ロンドン)
2008年5月7日	11 (a)	保守党	公務員
2008年10月29日	11 (b)	保守党	オリンピックの遺産
2008年5月14日	12 (a)	保守党	ビルマ
2008年5月14日	12 (b)	保守党	車両消費税
2008年6月4日	13 (a)	保守党	ボランティア
2008年6月4日	13 (b)	保守党	年金受給者貧困
2008年6月17日	14 (a)	保守党	総合病院
2008年6月17日	14 (b)	保守党	量刑政策
2008年6月24日	15 (a)	保守党	生続コスト
2008年6月24日	15 (b)	保守党	国家医療制度 (60周年)
2008年6月30日	16 (a)	保守党	エネルギー安全
2008年6月30日	16 (b)	保守党	食料安全保障
2008年7月16日	17 (a)	保守党	議員手当
2008年7月16日	17 (b)	保守党	燃料税
2008年10月7日	18 (a)	保守党	政府財政規則
2008年10月7日	18 (b)	保守党	英国の失業
2008年10月21日	19 (a)	保守党	入国管理
2008年10月21日	19 (b)	保守党	経済動向とビジネス
2008年11月10日	20 (a)	自由民主党	経済危機
2008年11月10日	20 (b)	自由民主党	郵便局カード勘定

(Opposition Day Debates since 1997 Parliamentary Information List Standard Note: SN-PC-03190 Last updated: 30th April 2009. (<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-03190.pdf>) をもとに筆者作成)

られる。

#### 4 野党日

野党が下院で自由に選択した事項について討議するため、1985年から、会期ごとに20日

の「野党日 (Opposition Days)」の制度が導入され、うち17日分が野党第一党に、残り3日が野党第二党 (現在自由党民主党) に割り当てられている。第三党以下の小政党に対しては、1日分以下の時間を譲ることができる。一日を

2つの半日討議のために使うこともできる。野党日の議題は、野党が決め、政府の政策について質問する。答弁するのは、省の長である国務大臣や省の担当大臣である。

野党日は、予算を審議するために野党に割り当てられた予備日 (Supply Days) に起源を有し、のちに野党に関心のある事項についても討議されるようになった<sup>(26)</sup>。

最近の 2007-2008 年会期における事項は、表 7 のとおりであり、野党が自己の関心分野を重点的に取り上げているのがわかる。

## 5 野党の議会ポスト

議席数に比例して、特別委員会の委員長のポストが合理的に割当てられる。

歳出委員会の委員長は、伝統的に野党第一党の影の国務大臣が就任することになっているが、現在の保守党は、影の国務大臣とは異なる議員を充てている。

## V 政党の活動に対する資金援助

### 1 野党のみ対象のショート・マネー

政党の活動に対する公の援助には、ショート・マネー (Short money) と呼ばれる資金援助、政策開発助成金 (policy development grants)、政党の政治放送、選挙文書の送料を無料とすることなどあるが、このうち野党の活動に大きく関わるのが、ショート・マネーと政策開発助成金である。

「ショート・マネー」は、野党の議会における活動を支援するために支出される。この名称は、その発案者である当時の下院院内総務のエドワード・ショートの名にちなむものである。この資金の支給対象は、野党のみであり、与党には支給されない。

ショート・マネーは、1975 年の決議に基づ

きに導入された<sup>(27)</sup>。現在の資金提供計画の根拠となっているのは、1999 年 5 月 26 日の下院決議<sup>(28)</sup>である。

ショート・マネーは、以下の 3 つを目的とする。

①野党の議会の議事遂行を支援するための資金提供

②野党の旅費等に対する資金提供

③野党第一党党首室の維持のための資金提供

資金の配分基準は、以下のようになっている。

①算出方式は、下院の議席数と直近の総選挙での得票を考慮する。

②野党第一党の上限を定める。

③直近の総選挙で 2 議席を獲得するか、又は 1 議席を獲得しかつ 15 万票以上を獲得した政党に限定される。

④下院と上院の間の資金の配分は、政党に委ねる。

⑤政党は、期限内に下院支出担当職員に対し支出の報告をしなければならない。

2009 年 4 月 1 日以降の実際の計算では、以下のようにになっている。

①議会運営のための資金提供は、1 議席あたり 1 万 4015 ポンド、得票数 200 ごとに 27.99 ポンドで計算

②の旅費等に対する資金提供は、総額 15 万 3956 ポンドを①で各党に配分された金額の割合で配分

③野党第一党党首室の維持費のための資金提供は、65 万 2936 ポンド

こうして計算された総額は、表 8 のとおりである。

ショート・マネーは、議院の枠組内で使われなければならない、一般的な党活動に支出することはできない。多くは、野党第一党党首とその影の内閣を支えるスタッフと経費、質疑の

(26) *ibid.*

(27) HC Deb 25 Mar 1975 Vol.888 cc1869-70.

(28) House of Commons, Votes and Proceedings, 26 May 1999.

表 8 ショート・マネー (2009/10年)

政党	一般	旅費	野党第一党党首	金額	円換算 (1 £ = ¥160)
保守党	£4,004,543.00	£100,427.12	£652,936.00	£4,757,906.12	¥761,264,979
自由民主党	£1,706,587.00	£42,798.30		£1,749,385.30	¥279,901,648
スコットランド民族党	£141,777.00	£3,555.53		£145,332.53	¥23,253,205
ウェールズ民族党	£66,508.00	£1,667.91		£68,175.91	¥10,908,146
社会民主労働党	£159,975.00	£4,011.90		£163,986.90	¥26,237,904
民主統一党	£59,623.00	£1,495.24		£61,118.24	¥9,778,918

(House of Commons Library, Short Money, Standard Note: SN/PC/01663, Last updated: 11 June 2009, p.3. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-01663.pdf>> をもとに筆者作成)

ための調査に支出される<sup>(29)</sup>。

上院にもクランボーン・マネー (Cranborne money) と呼ばれる同様の枠組みがあり、1996年に決議<sup>(30)</sup>により導入されている。これも当時の上院院内総務のビスコント・クランボーンの名にちなんでいる。当初、上院の上位二つの野党のみが対象であったが、1999年には無所属議員会長 (Convenor of the Crossbench Peers) も対象となった。なお、金額は、上院の野党第一党の半分の額が野党第二党の額となる。

保守党	£474,927	(¥75,988,320)
自由民主党	£237,136	(¥37,941,760)
無所属	£61,003	(¥9,760,480)

なお、アイルランド独立を目指すシン・フェイン党は、1866年議会宣誓法に基づく宣誓を行っていないので受給の対象外であったが、2006年の決議<sup>(31)</sup>により「宣誓を行わないことで議席につかないことを選択した議員によって

代表される野党」に対しても同様の資金が提供されることになった。

## 2 マニフェストと政策開発助成金

### (1) マニフェスト

野党の内部の立案過程の実態を窺い知るとは、きわめて難しい。公にされたアーカイブス等の資料によると、保守党では、基本的に党首主導で作成され、最初の素案を各大臣に提示してから、1年近くをかけて内容を練り上げてゆくようである<sup>(32)</sup>。与党の労働党では、2年をかけて合同政策委員会、全国政策フォーラム、政策委員会で練り上げられる。

マニフェストは、選挙「公約」であり、政権を取った際には、直ちに実行に移さねばならず、他方、野党にとっては、進捗状況、実現の度合いが格好の攻撃材料となる。

選挙運動中は、どうしても有権者の受けを

(29) House of Commons Library, Short Money, Standard Note: SN/PC/01663, Last updated: 11 June 2009, p.3. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-01663.pdf>>

(30) HL Deb 27 Nov 1996 Vol. 576 cc267-272.

(31) House of Commons Journal, Vol.262, Page.423, 8th February 2006.

(32) 「例えば、サッチャーの影の内閣では、以下のようなスケジュールで、マニフェストの策定が行われた。

1978年7月19日 影の内閣の閣議 マニフェスト第一次草案の提示と討議

1978年7月31日 影の内閣の閣議 マニフェスト第一次草案の討議

1978年8月30日 影の内閣の閣議 マニフェスト第二次草案の提示と討議

1978年9月4日 影の内閣の閣議 マニフェスト第二次草案の討議

1979年3月5日 運営委員会 マニフェスト案討議

(1979年3月22日 内閣不信任動議可決)

1979年4月11日 マニフェスト発表 (記者会見)

(1979年5月3日 投票日)

(“1975-79: Leader of the Opposition Archive,” Margaret Thatcher Foundation <<http://www.margaretthatcher.org/archive/browse.asp?t=3>> のデータをもとに作成)

狙ったサービス発言が出てくる。1974年の総選挙の時に野党第一党党首であった保守党のヒースは、影の内閣を招集し、メンバーに「マニフェストについてのみ発言すること。政策を敷衍する場合は、関連するスポークスマン、党幹事長、そしてヒースと議論した上で行うこと。影の内閣のメンバーは、特に自分の所掌分野に集中すること。」<sup>(33)</sup>を求めた。

総選挙後に新たな議会が召集されるが、国王演説で国王陛下の政府が何をを目指すのかを明らかにする。その内容は、マニフェストに基づいたものとなる。

## (2) 政策開発助成金

マニフェストの立案のために、政策開発助成金が支出される。これは、与党にも提供されるので、野党のみを目的とするものではないが、野党の政策立案に欠かせない制度である。助成金の根拠は、「2000年政党・選挙・レファレンダム法」第12条である<sup>(34)</sup>。

政策開発助成金は、登録された政党で下院に2名以上の議席を有し、かつその議員が1866年議会宣誓法に基づく宣誓（または宣誓に代わる確約）を行い、登院資格が停止されていないことが条件となる。また、スコットランド議会、北アイルランド議会及び欧州議会に議席を有する政党であっても英国議会に議席を有しない政党は、交付の対象とならない。スコットランド社会党、緑の党、連合党と英国独立党がこれに該当する。なお、シン・フェイン党は英国議会でも5議席有しているが、宣誓していないので除外されている。

政策開発助成金の詳細は、選挙委員会の勧告に基づき、2002年選挙（政策開発助成金制度）令が定める。

政策開発助成金の総額は、年間200万ポンド（約3億2千万円）である。なお、総額は、大臣が大蔵省の同意を得て変更することができ

る。

200万ポンドのうち100万ポンドは、条件を満たした政党に均等に配分される。残り100万ポンドは、イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドの政党政治の異なる性質と有権者の数を考慮した算出方式に基づき割り当てられる。

まず、保守党、労働党と自由民主党の額が連合王国全体で同額となるようにする。北アイルランドの計算では、民主統一党、社会民主労働党、アルスター統一党は、同額とする。

こうした複雑な計算によって算出された額は、表9のとおりである。

表9 政策開発助成金（2006/07年）

政党	金額	円換算 (1 £= ¥160)
労働党	£457,997	¥73,279,520
保守党・アルスター統一党	£457,997	¥73,279,520
自由民主党	£457,997	¥73,279,520
スコットランド民族党	£162,542	¥26,006,720
ウェールズ民族党	£151,984	¥24,317,440
社会民主労働党	£155,786	¥24,925,760
民主統一党	£155,786	¥24,925,760

(House of Commons, The Constitutional Affairs Select Committee, *Party Funding*, First Report of Session 2006-07, vol.2, HC163-II, 19 December 2006, EV48. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmconst/163/163ii.pdf>> をもとに筆者作成)

## VI 公務員との接触禁止の解除

### 1 野党と公務員

通常は、議員と公務員との接触は禁じられている。

ただし、野党の主要なメンバーが省の組織についての事実関係の質問をしたり、省の組織変更についての情報を要求したりすることは、大臣の判断により許される場合がある。

公務員と政治とは峻別されており、政権交代があった場合には、事務次官以下の公務員は、新たな内閣に忠誠を誓うこととなっている。

<sup>(33)</sup> Thatcher, *op.cit.* (19), p.257. 日本語版では訳出されていない部分がある。

<sup>(34)</sup> Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, chapter 41, s12.

## 2 接触禁止の解除

### (1) ダグラス＝ヒューム規則

公務員との接触の禁止が、期間を限定して解除される場合がある。

議会の任期満了の前、あるいは総選挙が発せられたときは、野党は、討議の中身を知られることなく、大臣抜きで上級公務員と接触をすることができる。このような接触は、その時の首相によって認められなければならない<sup>(35)</sup>。

接触するかどうかのイニシアティブは、野党党首にあり、野党党首の要請があって初めて首相が認めるかどうかを判断する。

禁止を解除する目的は、野党に省の組織に慣れ親しませ、また、政権交代になった場合に、政府機構の改編の可能性について予め公務員に知らせておくことである。こうすることで、政権交代の混乱を最小限に抑えることができる。

この慣習は、「ダグラス＝ヒューム規則」と呼ばれ、1964年に最初に行われ、時の首相の名を取ってこう呼ばれるようになった。このとき野党党首であったハロルド・ウィルソンは、首相の承認を得て、総選挙の3か月前に各省の事務次官と秘密の会談を行った。ウィルソンは、政権獲得後の1970年に、下院で野党の接触を認める公の声明を発した。ウィルソンは、この制度の効用について、「野党は、自分たちの視点を明確にし、政策形成に役立つ情報を求めている。この制度はそれを有効にする。」<sup>(36)</sup>と述べている。

### (2) 解除時期

接触の時期は、当初、5年の議会会期中の最

後の6か月間に限り認められていた。1983年と1987年の総選挙時には、議会が6か月前までに解散されたため接触は行われなかった。このことを踏まえて、1995年11月にメージャー首相は、議会の終了の16か月前まで拡大した<sup>(37)</sup>。

これ以降、2001年6月7日の総選挙のときは、同年1月から、2005年5月5日の総選挙のときは、同年1月1日から認めた。

### (3) 手続

接触を受ける側である公務員に関するルールは、2000年の『公務員指針集』に掲げられている<sup>(38)</sup>。

首相の承認と野党党首の要請に基づき、関係する省は、省の事務次官を通して接触しなければならない。事務次官は、内国公務員の長(Head of the Home Civil Service)と常に連絡を取り合う。内国公務員の長は、通常は、内閣官房長が兼任し、内閣官房長は、各省の事務次官を経験した者の中から選任される。

各省は、総選挙前の期間、公務員との接触要請について、次のように取り扱うべきとされる<sup>(39)</sup>。

- ①野党のメンバーから公務員との秘密会談の要請があった場合は、それが公務員への直接の要請か、大臣を通しての要請かにかかわらず、その省の事務次官に付託されなければならない。
- ②その省の事務次官は、その要請が首相の認める特別な目的に該当するかどうかを判断する。それが適当と考える場合には、内国公務

<sup>(35)</sup> House of Commons Library, Pre-election contacts between civil servants and opposition parties, Standard Note: SN/PC/03318, Last updated: 13 January 2009, pp.4-6. <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-03318.pdf>>

<sup>(36)</sup> “Contacts between senior civil servants and opposition parties” in Treasury and Civil Service Committee, *The role of the civil service*, HC 27, 1993/94, Vol.2, pp.29-30.

<sup>(37)</sup> House of Commons Debate, 3 November 1995 cc477-8.

<sup>(38)</sup> Cabinet Office, *Directory of civil service guidance*, 2000. <[http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety\\_and\\_ethics/assets/csg%20vol1.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/propriety_and_ethics/assets/csg%20vol1.pdf)>

<sup>(39)</sup> *ibid.*, Vol.2, p.18, para.5.

員の長に付託しなければならない。内国公務員の長は、その扱いについて助言し、野党党首が認めた要請であるかどうかを確認する。

③その省の事務次官は、要請が政府の政策に関するものかどうかが明確でない場合は、大臣と協議し、大臣がその扱いを決定する。

首相の承認を得たのちに、接触が行われるが、接触は、野党党首の承認のもとで行われなければならない<sup>(40)</sup>。

接触の中で、野党が政府機構の大幅な変更を準備している場合は、総選挙の結果、政権交代となった場合に、できるだけ円滑に政府機構の改編を行うことができるようなアイデアを出すように、省の上級公務員に要請することもできる<sup>(41)</sup>。

ところで、英国の下院で議席を有する政党は、いくつかあるが、保守党と自由民主党を除けば、いずれの議席数も10に満たない。この制度が、政権交代の可能性を考慮したものである限り、すべての政党が総選挙前接触の対象となるわけではない。その判断は、首相に一任されている。前回2005年の総選挙に先立ち、公務員との接触を認められたのは、二つの主要政党である保守党と自由民主党であった。首相は、両党に対し、2005年1月より接触を認めるとの書簡を送った。

次の総選挙は、議会終了時ならば、2010年5月の実施であるが、2008年12月にブラウン首相は、保守党キャメロン党首の要請を承認し、2009年1月からの接触を認めた。自由民主党

も同様の要請を行った<sup>(42)</sup>。

## VII 政権交代

### 1 首相の交代

総選挙で政権が交代する場合には、当然、新首相の任命が行われる。

バッキンガム宮殿に出頭するよう国王から呼び出しを受けた党首は、首相に就任するよう告げられたのち、その受諾と忠誠を示すために国王の手にキスをする<sup>(43)</sup>。

組閣の命を受ける拝謁は、最初の就任時のほぼ1度きりであるという。在任中の首相が総選挙に勝って組閣する場合も最初の拜命がそのまま続く。拝謁は秘密裏に行われ、その内容は、形式的なものではなく「極めて実務的である」という<sup>(44)</sup>。

なお、国王への拝謁は、通常毎週火曜日にバッキンガム宮殿で行われ、海外を除き国王がロンドン以外に滞在中は、そこで拝謁する。

拝謁の後、新首相は、宮殿の「首相の階段」を通して国王秘書官室へ行く。新らたな首席秘書官は、首相官邸のあるダウニング街まで首相を専用車で運ぶ。これより前に前首相は、首相専用車で宮殿に行き、新首相が乗ってきた野党第一党党首専用車で帰ることになる。

首相になるための条件として、枢密顧問官であることが必要となる。枢密顧問官というのは、現在の内閣の前身である枢密院(Privy Council)の構成メンバーのことであり、現職及

(40) 1979年は内閣不信任案が3月22日に可決されたため、この接触は、4月2日から行われることになった。その際、サッチャー党首から影の内閣のすべてのメンバーに対し次のような書簡が送られた。

「現在から総選挙までの期間、影の内閣のメンバーと上級公務員との間の会合についての政府による準備に関して、すでに院内幹事長からの文書を受け取っていると思うが、その文書の最後には『影の大臣は、野党第一党党首の認識のもとにおいてのみ、各省次官と接触すべき』とある。このような接触を行うことを求める影の閣僚は、事前に自ら私に知らせてほしい。」(Shadow Cabinet: Circulated Paper (MT to Shadows on contacts with civil service), 79 Apr 2 Mo, <<http://www.margareththatcher.org/document/A4207A7D9A174E06B0D0322BCB1E986D.pdf>>)

(41) Cabinet Office, *op.cit.*, p.18, para.2.

(42) House of Commons Library, *op.cit.* (35), p.3.

(43) Brazier, *op.cit.* (2), p.55.

(44) Thatcher, *op.cit.* (1), p.18.

び元職の首相、閣内大臣、議長、政党の党首、大主教、上級裁判官など高位の公職経験者 500 名が任じられている。その任務は、君主としての任務遂行について助言することである。ちなみに、枢密顧問官である下院議員は、会議録や人名録で名前の前に「The Right Honourable(閣下)」という称号が記されているので、一目でわかる。

1961 年以降、野党党首は、首相の助言に基づき枢密顧問官に任じられるという慣行があり、また、辞任する首相の後継者が閣内大臣である場合は、すでに枢密顧問官の地位を得ている。したがって、首相就任の可能性のある者は、すべてこの資格条件を満たしていることになる。

首相は、同時に第一大蔵大臣と公務員大臣の称号を付与されることが慣習となっている。この以外の大臣職を兼務することは理論上可能であるが、その例は少ない<sup>(45)</sup>。

## 2 大臣等の種類

新たな首相が取り組む最初の仕事は、政権のための人選である。

内閣は、首相が選ぶ最高 22 人の国務大臣 (Secretary of State) で構成される。これがいわゆる閣内大臣である。

この国務大臣が省全体を所掌する長となり、その省の特定の事項を担当する省担当大臣 (Minister of State)、政務次官 (parliamentary under-secretary of State) が置かれる。

このほかに、政務秘書官 (parliamentary private secretary)、特別顧問 (Special Adviser) が置かれる。政務秘書官は下院議員の中から選ばれる。特別顧問は、民間の専門家で政治任用である。こうして、閣内と閣外を合わせると 100 人以上の規模となる。

給与を付与される大臣等の数は、1900 年には 60 人であったが、1950 年には 80 人に増え、現在は、119 人である。無給で大臣に就くこともあるが、きわめて例外的である。

下院に着席し投票できる大臣等は、給与の有無にかかわらず、95 名の下院議員である<sup>(46)</sup>。また、慣習により、全ての大臣は、下院または上院のメンバーでなければならない。議席のない大臣を任命することは、不可能ではないが、合理的期間内にどちらかの議席を得なければならない。議席を得られなかった場合は、辞任しなければならない。

また、慣習によって、省の長である国務大臣が上院に議席を有しているならば、その省の大臣のうちの少なくとも 1 人は、下院で省の長を代理するために下院議員でなければならない。必然的に大部分の大臣は、下院に議席を有することになる。なぜなら、下院は、総選挙によって選ばれた議員から構成され、政党間の議論の場であり、下院において説得力のある影響力を行使することが求められ、1911 年以降、下院の優越の原則が確立しているからである。要するに、政治的な現実には、重要な省のすべてが下院議員の大臣であることを求めている<sup>(47)</sup>。

ただし、上院で政府の議事を管理する上院院内総務 (Leader of the House of Lords) は、上院議員の中から選ばれる必要がある。上院からの閣内大臣の枠は、通常 3 名以内である。上院議員が省の長を務める省については、下院で答弁に立つもう一人の大臣が必要となるので、閣内大臣の数が不足し、閣外大臣にしなければならない場合もある。この場合、閣議には常時出席してもよいということになっている。なお、大法官 (Lord Chancellor) が上院議長を務めていたため、上院議員枠が一つ必要であったが、2006 年 7 月に上院議長は上院議員の互選によ

(45) 1914 年のアスキスの戦争大臣、1923 年のボールドウィンの大蔵大臣、1924 年のマクドナルドの外務大臣、1951 年のチャーチルの国防大臣、1967 年のウィルソンの経済大臣

(46) House of Commons Disqualification Act 1975, s. 2 (1).

(47) Brazier, *op.cit.* (2), p.59.

り選出されることになったため、この条件は不要となっている<sup>(48)</sup>。

### 3 大臣の人選と任命

#### (1) 人選

新政権への100人以上の任命に、通常、2～3日を要する。組閣についてマスコミは、24時間以内に行うことを期待するという。これを超えると人選を巡る対立として政治的危機と勘繰られかねないという<sup>(49)</sup>。

首相は、まず内閣を構成する大臣を選ぶ。緊急時には、最も主要な大臣をすぐに任命し、その他の大臣を後回しにすることもある。省の担当大臣や政務次官などの閣外大臣は、首相又はその省の長である国务大臣を選ぶ。閣内大臣は、優秀な閣外大臣を奪い合うという。

サッチャーは、閣外大臣もすべて任命した。ブレアは、副首相、大蔵大臣及び外務大臣については、自分の省の閣外大臣を選ぶことを認めた<sup>(50)</sup>。

#### (2) 任命

閣内大臣と閣外大臣の違いは、閣内大臣は、枢密顧問官に同時に任じられ、枢密顧問官としての宣誓を行い、内閣の秘密を守ることを誓わなければならないのに対し、閣外大臣には、このような義務はない。しかしながら、1970年代から、閣外大臣であっても枢密顧問官に任じられる例が出てきたのでこのような区別は意味がなくなってきた<sup>(51)</sup>。

閣内大臣としての宣誓は、1868年誓約宣誓法及びその枢密院令<sup>(52)</sup>に従って、枢密院に出席した国王の前で行う。就任宣誓ののち、閣内大臣は、礼儀として国王の手にキスする。

他方、新たな閣外大臣の名簿は、国王に正式に提出され、国王の正式な裁可により、その任命は、直ちに有効となる。閣外大臣は、閣内大臣（通常は枢密院議長）の前で就任の宣誓を行う。

### 4 影の内閣からの移行

政権交代となった場合に、影の内閣と「真の」内閣の関係は、どのようなものとなるであろうか。

労働党では、影の内閣の母体である議会委員会は26名で、内閣の人数の上限は23名であることから、当然あぶれる者が出てくる。過去の政権獲得時の例を見てみると、1964年のウィルソンは、まず、影の内閣メンバー以外から1名を閣内に起用し、影の内閣の5人のメンバーが閣内大臣のポストを与えられなかった。

1981年に議会労働党規則（PLP Standing Orders）が改正され、その第E項により、議会委員会の選挙されたメンバーには、原則として政権獲得時に閣内大臣のポストを与えることになった。影の内閣のその他のメンバーについては、閣内に起用されるかもしれないという期待はあるが、成文化されたものではない<sup>(53)</sup>。

もちろん、この原則は、内閣発足後の当面期間に適用される原則であり、その後、閣内大臣を交代させることはあり得る。

1997年のブレアは、議会委員会の選挙メンバー2名と非選挙メンバー2名を閣内に起用せず、閣外大臣に任命した。これは、ブレアが22名で内閣を構成することを選択したためである。2名の選挙メンバーは、特に救済を求めるとはしなかった。

次に、政権獲得後も影の内閣の時の役職を

(48) UK Parliament, The Lord Speaker <[http://www.parliament.uk/about/how/principal/lord\\_speaker.cfm](http://www.parliament.uk/about/how/principal/lord_speaker.cfm)>

(49) Thatcher, *op.cit.* (1), p.39.

(50) Brazier, *op.cit.* (2), p.71.

(51) *ibid.*

(52) Promissory Oaths Order 1939, SR & O. 1939 No.916.

(53) Brazier, *op.cit.* (2), p.65.

引き継ぐか。例えば、影の大蔵大臣が大蔵大臣に任命されるかどうかであるが、労働党の議会労働党規則は、閣内大臣に任命すべきことを規定するのみであり、影の内閣時の担当分野との関連性については特に言及していない。1964年の政権では、2名が差し替えとなり、1997年のブレア政権では7名というポストの大幅な差し替えを行った（表10）。

表10 影の内閣と新政権の内閣におけるポストの差し換え  
(1997年ブレア政権)

影の内閣のポスト		新政権のポスト
院内幹事長	→	スコットランド大臣
スコットランド大臣	→	国防大臣
環境大臣	→	厚生大臣
国家遺産大臣	→	農業大臣
厚生大臣	→	国家遺産大臣
国防大臣	→	ランカスター公領相
農業大臣	→	運輸大臣

(筆者作成)

ポストの差し替えは、微妙な問題を含んでいる。長年にわたり影の内閣で積んできた経験が全く生かされないことになるからである。とりわけ、経験のない大臣への差し替えは、なぜ差し替えたのかの理由を説明する必要があるとされる<sup>(54)</sup>。

他方、保守党は、真の内閣への移行について、影の内閣を尊重していることが窺われる。影の内閣のメンバーでない者の登用は、1970年のヒースの時には2名であり、代わりに影の内閣の閣内大臣であった2名が閣外大臣として任命された。1979年のサッチャーの時には3名であった。この時は、除外された3名のうち2名が閣外大臣となっている。

保守党では、ポストの差し替えは減多に行われていない。

## 5 政権交代と省の再編

前政権の政策を転換する意味で政府の機構

再編を行うという誘惑には抗し難いものがある。

1964年の労働党政権は、13年間の野党であった後に誕生したが、閣内大臣が長をつとめる省を4つ、閣外大臣の省を1つそれぞれ新設した。1970年のヒース首相は、政府の機構再編、特に、いくつかの省を一つに統合した。1979年のサッチャー政権は、労働党政権の政策の大幅な変更を目指したが、政府機構の再編は、労働党政権の色彩の濃い物価消費者保護省の廃止のみで、新たな省の設置は行わなかった。

1997年のブレア政権は、18年間の野党時代を経て、省の再編を行い、環境省と運輸省を一つの省に統合し、国際開発省を新設した。

## おわりに

英国において政権交代のメカニズムや、それを容易にさせるための種々の仕組は、以上のとおりであるが、これらに加えてもう一つ重要なのは、新政権の新方針を具体化させ執行する公務員の存在である。

「(官僚は、)新しい政権の立法計画について急いで準備しようとして、マニフェストを詳細に検討し、我々の政策を十分に知っていたのである。」「混乱を最小にし、効率を最大にして政権の交代を可能にする官僚の仕事の真のプロフェッショナリズムは、これとは異なる制度を有する諸外国を大いに羨ましがらせた。」<sup>(55)</sup>とサッチャーは述べている。

すでに述べたとおり、省の再編を行うことを意図する野党は、総選挙前の各省事務次官との接触において、あらかじめその構想を提示しておき、スムーズな再編を可能にする。この接触で英国の公務員は、再編について良いアイデアを出すことも求められる。省益や組織防衛に走ることなく、再編が実現しているのであ

<sup>(54)</sup> *ibid.*, p.181.

<sup>(55)</sup> Thatcher, *op.cit.* (1), p.18.

る。「官僚の義務は、事実に基づいた私見の入らない正確な情報を大臣に提出することにある。政府（および有権者）が拒絶した、偏見にもとづく助言であってはならない。」<sup>(56)</sup>のである。

ところで、日本においては、2001年（平成

13年）11月19日の衆議院改革に関する調査会答申の中で、「将来的には、いわゆるシャドーキャビネットの制度化を図り、それに対する財政的支援を行うことも検討すべきである。」<sup>(57)</sup>としていたが、現在まで具体的な進展はない。

（さいとう けんじ）

---

<sup>(56)</sup> サッチャー 前掲注(19), pp.226-227.

<sup>(57)</sup> 〈[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_annai.nsf/html/statics/ugoki/h13ugoki/153/153chosa.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/h13ugoki/153/153chosa.htm)〉