

英国キャメロン連立内閣の政権運営

濱 野 雄 太

- ① 英国で2010年5月に成立した保守党と自由民主党（自民党）による連立内閣の政権運営について、執政府の主要な機関やアクターである「政府構成員」、「内閣委員会」、「特別顧問」、「首相官邸」、「副首相室」に着目し、連立政権の運営状況や識者の評価を紹介する。
- ② 政府構成員について規定する大臣規範では、自民党の大臣に関する連帯責任の原則の緩和等の改正が行われた。省の編成は労働党前政権とほぼ変わらず、政府構成員の配置状況では数の点で自民党への厚遇がうかがえるが、主要な省は保守党が押さえた。政府構成員の規模は前政権と比べほぼ変わらず、下院で保守党のバックベンチャーが政府構成員数削減の提案を行ったが否決された。各省における保守党と自民党の大臣の連携については概ね良好のようだが、自民党の下級大臣は政策決定において存在感を示すことができていないという。
- ③ 内閣委員会の数は削減されたが、前政権とは異なり、省間で異なる意見の調整を行う場として活用されている。しかし、連立政権特有の政党間の意見の相違については、内閣委員会ではなく首相、副首相等による有力者間の非公式な会合で処理されており、ユニバーシティ・カレッジ・ロンドンの憲法ユニットはこの仕組みを8つに分類している。
- ④ 特別顧問の数については連立政権発足の際に作られた連立協定で制限されており、一時は前政権と比べ削減されたが、現時点では前政権並みの水準にまで上昇している。このため、首相官邸では民間企業の社員を、特別顧問としてではなく、公務員として任命するという措置が一部で採られている。各省の特別顧問については、連立政権の課題の調整において機能していないという指摘がある。
- ⑤ 首相官邸の主要スタッフの特徴の一つとして、保守党側の特別顧問だけでなく、自民党側の特別顧問も配置され、両者が連携していることが挙げられる。キャメロン首相は当初、首相官邸を小規模なものとし、首相官邸による各省の政策決定への干渉を少なくするという試みを行ったが、政策の撤回が相次ぎ、首相官邸を強化する方向へ向かっている。キャメロン首相の当初の試みについては、否定的な評価が見受けられる。
- ⑥ クレグ副首相による副首相室は、政府の政策全般を監視することを目的の一つとしているが、そのための補佐要員が不足しており、機能していないという評価が見受けられる。現在、副首相室は強化される方向に向かっている。
- ⑦ 政権運営の特徴として、保守党と自民党の連携が概ね機能していることが挙げられる。要因として、政権運営の仕組みにおける、保守党による自民党への様々な配慮が考えられる。今後の動向が注目される点として、首相官邸の強化による各省の監視と、合議制を重視した政策決定との整理をどう行うのか、そして自民党は政府の政策全般の監視を続けるのか、それともクレグ副首相が特定の主要な省を所管する道を選ぶのか、という二点が挙げられよう。

英国キャメロン連立内閣の政権運営

政治議会課 濱野 雄太

目 次

はじめに

I 政府構成員

- 1 政府構成員とは
- 2 大臣規範
- 3 省の編成、政府構成員の数
- 4 各省における大臣

II 内閣委員会

- 1 内閣委員会とは
- 2 内閣委員会の数
- 3 内閣委員会の活用状況

III 特別顧問

- 1 特別顧問とは
- 2 特別顧問の数
- 3 各省における特別顧問

IV 首相官邸

- 1 首相官邸とは
- 2 首相官邸の主要スタッフ
- 3 首相官邸の運営
- 4 首相官邸の運営に対する評価

V 副首相室

- 1 副首相室とは
- 2 副首相室の運営

おわりに

はじめに

1945年以來65年ぶりの連立政権が発足した2010年5月から約一年半が過ぎようとしているが、保守党(Conservative Party)と自由民主党(Liberal Democrats. 以下「自民党」)による政権運営はどのように行われているのだろうか。デービッド・キャメロン首相は野党時代、労働党政権の「ソファ・ガバメント(sofa government)」と呼ばれるような側近政治、大統領的とも形容される官邸主導による政権運営を批判しており、労働党政権が活用した特別顧問(Special Adviser)の数の制限や、内閣全体での政策決定の重視などを構想していた⁽¹⁾。しかし、政権交代には成功したものの、連立による政権運営を強いられている現状において、その構想は実現しているのだろうか。また、連立政権のジュニアパートナーである自民党は、政権運営において存在感を示すことができているのだろうか。これらの点に留意しつつ、執政府の主要な機関やアクター(政府全体や各省に関係する「政府構成員」、「内閣委員会」、「特別顧問」、政府中枢に関係する「首相官邸」、「副首相室」)に着

目し、連立政権の運営状況や識者の評価を紹介することで、現在の英国の政治システムの一端について、説明を試みたい。

I 政府構成員

1 政府構成員とは

政府構成員(Members of Government)は広い意味での大臣(Ministers)とほぼ同義語であり、内閣(Cabinet)、下級大臣(Junior Minister)、法務官(Law Officer)⁽²⁾、院内幹事(Whip)⁽³⁾といったグループに分類することができる。内閣は首相(Prime Minister)と省大臣(Secretary of State)を中心とした閣僚で構成され、下級大臣は更に担当大臣(Minister of State. 「副大臣」と訳されることも多い)、政務官(Parliamentary Secretary)に分けられる⁽⁴⁾。このうち省大臣と下級大臣は主に各省の業務を担当し、法務官は政府の主任法律顧問の役割と法務総裁庁やスコットランド法務総裁庁の業務を担当し、院内幹事は形式上財務省や宮内庁等に配置され、議会対策を担当する⁽⁵⁾。

政府構成員には含まれないが、他に議員が就く役職として、各省大臣や担当大臣を議

※本稿の内容及び注に掲げたインターネット情報は、2011年11月10日現在のものである。

- (1) “David Cameron: Fixing Broken Politics,” *Speech*, Conservatives, May 26 2009. <http://www.conservatives.com/News/Speeches/2009/05/David_Cameron_Fixing_Broken_Politics.aspx>
- (2) 法務官のグループに属する役職は、法務総裁(Attorney General)、法務次長(Solicitor General)、スコットランド法務総裁(Advocate General for Scotland)。
- (3) ここでは、院内幹事のグループに属する役職を、院内幹事長(Chief Whip)、下院院内総務(Leader of the House of Commons)、上院院内総務(Leader of the House of Lords)、副院内幹事長(Deputy Chief Whip)、副下院院内総務(Deputy Leader of the House of Commons)、副上院院内総務(Deputy Leader of the House of Lords)、院内幹事(Whip)、院内幹事補(Assistant Whip)、侍従(Baroness in Waiting, Lord in Waiting)とする。なお、後掲の表2で上院院内総務は「閣僚」に含めている。
- (4) 他に、「Minister of State」や「Parliamentary Secretary」の称号を持たないが下級大臣に含めるものとして、財務省の金融担当大臣(Financial Secretary)、財務担当大臣(Exchequer Secretary)、経済担当大臣(Economic Secretary)、商務担当大臣(Commercial Secretary)が挙げられる。これらのうち、現政権では金融担当大臣以外は政務官級の給与が支給されているので、後掲の表では「政務官」に含めている。「政務次官(Parliamentary Under Secretary)」は名称が多少異なるだけで、政務官と同じ役職である。なお、下級大臣を政務官とし、担当大臣を「閣外大臣」と分類する例もある。
- (5) 各省における大臣の役割等については、拙稿(濱野雄太「英国の省における大臣・特別顧問(資料)」『レファレンス』709号, 2010.2, pp.131-146.)を参照。

会業務等において補佐する議会担当秘書官 (Parliamentary Private Secretary) がある。政府構成員と議会担当秘書官は議会に対して連帯して責任を有するため、議会における政府法案については結束して賛成票を投じること、反対票を投じた場合は職を辞することが求められる。これを連帯責任の原則 (principle of collective responsibility) という。こうした事情ゆえに、主に下院議員の政府構成員と議会担当秘書官を「雇われ票 (payroll vote)」と呼ぶこともある。下院における雇われ票の割合はここ十数年の間2割を超えており (表1)、議会の自律性や議会による行政へのチェック機能を損なうといった懸念が示されることがある。

2 大臣規範

政府構成員に関する規定として、内閣に関する規則や慣習を成文化した文書である大臣規範 (Ministerial Code) が存在する。大臣規範は、内閣府 (Cabinet Office) における実質的な事務方のトップである内閣官房長 (Cabinet Secretary) の助言に基づいて首相の権限により作成される。大臣規範は議会制定法ではないが、政府構成員は、大臣規範に従うことが期待され、こ

れに拘束される。首相交代の際は改正されるのが常であり、キャメロン政権では発足直後の2010年5月21日に改正された。ブラウン前政権の大臣規範と比べて変更点は少ないが、連立政権成立の影響により、大臣規範は連立協定 (Coalition agreement) に沿って解釈すべきであること、連帯責任の原則が除外される場合があること、特別顧問は自身を任命した大臣だけでなく、政府全体に対する責任を果たすことなどが規定された⁽⁶⁾。

連帯責任の原則の除外の内容については大臣規範に明記されていないが、連立協定にはその内容が具体的にいくつか挙げられている。例えば自民党の大臣は、トライデントミサイルの更新、原子力発電所の新設、夫婦税額控除、高等教育財政といった政策分野に関して、政府が採用した政策について公然と反対し、別の選択肢を主張したり、議会の投票において棄権が認められたりする場合があることなどが規定されている。また、保守党と自民党の間で決定的な意見の相違がある選択投票制 (AV: Alternative Vote)⁽⁷⁾に関する国民投票のキャンペーン中は、政府の中で保守党の大臣と自民党の大臣の立場が異なることも許されるとされた。⁽⁸⁾

表1 雇われ票の推移 (1983年以降)

	1983.6	1987.6	1992.4	1997.5	2001.10	2005.10	2008.10	2010.11
首相	サッチャー		メージャー	ブレア			ブラウン	キャメロン
与党	保守党			労働党				保守党・自民党
下院の政府構成員数 (A)	81	83	84	89	88	90	96	95
下院の議会担当秘書官数 (B)	40	40	41	45	58	45	45	46
雇われ票 (A + B)	121	123	125	134	146	135	141	141
下院議員定数 (C)	650	650	651	659	659	646	646	650
雇われ票の割合 (A + B) / (C)	18.6%	18.9%	19.2%	20.3%	22.2%	20.9%	21.8%	21.7%

(注) 雇われ票の割合は、小数点第2位を四捨五入している。

(出典) Thomas Powell and Paul Lester, "Limitations on the number of Ministers and the size of the Payroll vote," *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/03378, 25 November 2008, pp.6-7; *Smaller Government: What do Ministers do?* Seventh Report of Session 2010-11, House of Commons Public Administration Select Committee, HC 530, 10 March 2011, p.43; Isobel White and Oonagh Gay, "Reducing the size of the House of Commons," *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/05570, 28 July 2010, p.16. を基に筆者作成。

(6) Oonagh Gay, "The Ministerial Code," *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/03750, 13 Sep. 2010, pp.5-6. <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03750.pdf>> 他には、政治に対する信頼を回復する必要がある旨の文章が序文に追加された。関連する変更点として、大臣の立場で受けた接待の詳細及び全ての海外訪問の詳細を少なくとも年に4回は公表すること、公邸に住む大臣は住宅手当支給の申請をできないこと、公用車は公務やロンドン内の妥当な距離にある自宅とオフィス間の移動に使用し、公用車と運転手の割当てを受ける大臣の数は最小限にすること等の規定が加わったことが挙げられる。

3 省の編成、政府構成員の数

政府構成員が配置される各省については首相が設置・廃止・合併を行う権限を持つ⁽⁹⁾ため、政権交代の際や総選挙後には省の再編が行われることが通例である。例えば1997年における保守党から労働党(Labour Party)への政権交代の際、トニー・ブレア首相は国際開発省を新設し、合併により環境・運輸・地域省を設置した⁽¹⁰⁾。2007年にブレアからゴードン・ブラウンへ首相が交代した際は複数の再編が行われ、憲法問題省、教育・技能省、貿易・産業省が姿を消し、産業・企業・規制改革省、児童・学校・家庭省、技術革新・大学・技能省が置かれた。今回の政権交代では、児童・学校・家庭省の代わりとして教育省の設置、法務省から内閣府への政治・憲法改革に係るスタッフの移管、その他一部の省間における所管の変更が行われたが、大規模な再編は行われなかった⁽¹¹⁾。

2011年10月現在、キャメロン政権におけるこれら政府構成員の配置状況は、表2のとおりである。連立政権は保守党と自民党で構成され、

首相には保守党のキャメロン党首が、副首相には自民党のニック・クレグ党首が就いた。政府構成員は121名であり、政党別の内訳は保守党が77名、自民党は24名である。自民党と保守党の保有議席数の比率と自民党と保守党の政府構成員数の比率を見ると、自民党は政府構成員数の比率の方が大きく、政府構成員数の点で有利な状況にあることがわかり、自民党への厚遇ぶりがうかがえる⁽¹²⁾。しかし、主要な省とされる財務省、外務省、内務省の省大臣は保守党が押さえており⁽¹³⁾、予算規模が大きい労働・年金省、保健省、教育省、国防省などの省大臣も保守党となっている⁽¹⁴⁾。また、自民党は政府の政策のすべての局面に影響を及ぼすことを目的としたため、下級大臣を含む自民党の大臣は特定の省に集中的に配置されるのではなく、各省広範囲に配置された⁽¹⁵⁾ことも特徴として挙げられよう。議会担当秘書官の数は、2010年11月時点で46名であり、政党別の内訳は保守党40名、自民党6名である⁽¹⁶⁾。これまでも議会担当秘書官は40から50名程度配置されてい

(7) 選挙区の定数が1である点は現行の単純小選挙区制と同じだが、異なるのは有権者が候補者に順位を付して投票する点である。第1順位の投票を集計し、過半数の票を得た候補者が当選となるが、該当者がいない場合は最低得票者の票を第2順位の候補者に移譲し、過半数の票を得る候補者が出るまでこの手続きを繰り返す。選択投票制について自民党は賛成、保守党はキャメロン首相をはじめ反対の態度を示していた。

(8) Colin Turpin and Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, 7th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2011, pp.404-405; Akash Paun, *United We Stand? Coalition Government in the UK*, Institute for Government, 2010, pp.37-38. <http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/United_we_stand_coalition_government_UK.pdf>

(9) Philip Norton, "The Core executive: the Prime Minister and Cabinet," Bill Jones, ed., *Politics UK*, 7th ed., Harlow, England: Pearson Education, 2010, p.389.

(10) Rodney Brazier, *Constitutional Practice*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 1999, pp.139-140.

(11) "Machinery of Government Changes Following the General Election 2010," *An Explanatory Document*, Cabinet Office, 27 July 2010. <<http://interim.cabinetoffice.gov.uk/media/420612/machinery-government-explanatory.pdf>>

(12) 齋藤憲司「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス』716号, 2010.9, pp.15-16. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071601.pdf>>

(13) 同上

(14) Paun, *op.cit.*(8), p.32; Akash Paun, "Governing in coalition," *One Year On*, Institute for Government, 2011, p.11. <<http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/31/#scribe>>

(15) Constitution Unit, *Inside Story: How Coalition Government Works*, 3 June 2011, p.2.

(16) "Government publishes list of Parliamentary Private Secretaries (PPS)," *Press Notice*, Number 10, 17 November 2010. <<http://www.number10.gov.uk/news/government-publishes-list-of-parliamentary-private-secretaries/>>

表2 キャメロン政権における政府構成員配置状況

省等	省等別人数	役職別人数				
		閣僚	担当大臣	政務官	法務官	院内幹事
首相	1	1				
内閣府	6(1)	2(1)	2	2		
財務省	20(3)	2(1)	1	3		14(2)
外務・英連邦省	7(1)	1	4(1)	2		
内務省	6(1)	1	3	2(1)		
産業・技術革新・技能省	8(2)	1(1)	5	2(1)		
コミュニティ・地方政府省	6(1)	1	2	3(1)		
国防省	6(1)	1	1(1)	4		
教育省	6(1)	1	3(1)	2		
保健省	5(1)	1	2(1)	2		
法務省	5(1)	1	2(1)	2		
労働・年金省	5(1)	1	2(1)	2		
文化・メディア・スポーツ省	4	1		3		
エネルギー・気候変動省	4(1)	1(1)	2	1		
環境・食糧・農村地域省	4	1	1	2		
運輸省	4(1)	1	1	2(1)		
国際開発省	3	1	1	1		
北アイルランド省	2	1	1			
スコットランド省	2(1)	1(1)		1		
ウェールズ省	2	1		1		
枢密院府	1(1)	1(1)				
法務総裁庁	2				2	
スコットランド法務総裁庁	1(1)				1(1)	
宮内庁	14(5)					14(5)
上院院内総務府	2(1)	1				1(1)
下院院内総務府 (*1)	2(1)					2(1)
総人数 (*2)	121(24)	23(5)	29(6)	37(4)	3(1)	31(9)

(注) 括弧内は自民党所属の政府構成員数。国際開発省の上院答弁担当者 (Spokesperson in the Lords) は宮内庁の院内幹事が1名、スコットランド省の上院答弁担当者はスコットランド法務総裁が1名兼務しているが、省の人数には含めていない。英国教会第二財務委員 (Second Church Estates Commissioner) 1名は政府構成員の人数に含めていない。

(*1) 政務官 (下院副院内総務) は院内幹事に含めた。

(*2) 閣僚、担当大臣については省等をまたがり役職を兼務する者 (例えば産業・技術革新・技能省と教育省の担当大臣の兼務等) がいるため、省等別人数、閣僚、担当大臣の列の数値の和とは一致しない。役職をまたがり兼務する者 (例えば政務官と院内幹事の兼職等) がいるため、役職別総人数 (23(5)、29(6)、37(4)、3(1)、31(9)) の和と121(24) は一致しない。

(出典) "Her Majesty's Government," Parliament, last updated on 17 October 2011. <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/government-and-opposition/1/her-majestys-government/>> を基に筆者作成。

た (表1) ので、議会担当秘書官の数については特筆すべき増減は見られない。

キャメロン首相は野党時代、公共支出削減の文脈で政府構成員数の削減を主張しており⁽¹⁷⁾、自民党は2010年総選挙のマニフェストで政府構成員数削減を掲げていた。しかし表3を見ると、ブラウン前政権末期の2010年1月時点では119名だった政府構成員が現時点では121名となっており、削減はなされていない。キャメロン政権も政府構成員数の増加傾向に沿っ

ていると言えよう。2010年10月、下院議員数の削減を含む議会選挙制度及び選挙区法案 (Parliamentary Voting System and Constituencies Bill)⁽¹⁸⁾ の審議が下院で行われ、保守党のバックベンチャー (政府の役職に就いていない平議員) であるチャールズ・ウォーカー議員が、下院の政府構成員数を削減する修正案を提出したが、賛成票241に対し反対票293により否決されている⁽¹⁹⁾。

(17) "Economic mess daunting - Cameron," *BBC News*, 26 July 2009. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/8169202.stm>>; Andrew Porter and James Kirkup, "David Cameron to cull Cabinet and ministerial posts," *Telegraph*, 9 Sep 2009. <<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/6163544/David-Cameron-to-cull-Cabinet-and-ministerial-posts.html>>

(18) この法案は2011年2月16日に法律として制定された。詳しくは、河島太郎「立法情報 イギリス 議会選挙制度及び選挙区法の制定」『外国の立法 月刊版』No.247-1, 2011.4, pp.10-11. を参照のこと。

表3 政府構成員数の推移（1979年以降）

	1979.5	1983.6	1987.6	1992.4	1997.5	2001.10	2005.10	2010.1	2010.5	2011.10
首相	サッチャー			メージャー	ブレア			ブラウン	キャメロン	
与党	保守党				労働党				保守党・自民党	
政府構成員数	106	102	104	107	112	109	113	119	119	121

（出典）Thomas Powell and Paul Lester, "Limitations on the number of Ministers and the size of the Payroll vote," *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/03378, 9 August 2010, pp.8-9; House of Commons Public Administration Select Committee, *Too Many Ministers?* Ninth Report of Session 2009-10, HC 457, 16 March 2010, p.3; "Her Majesty's Government," Parliament, last updated on 17 October 2011. を基に筆者作成。

政府構成員の数については、下院行政特別委員会（House of Commons Public Administration Select Committee）により懸念が示されている。2015年に予定されている総選挙から下院議員が650名から600名に削減される一方で、政府構成員数が削減されない場合、相対的に「雇われ票」の割合が増え、政府にとっては議会において政府法案に対するほぼ無条件の賛成票がより多く確保できることとなり、政府に対する議会のチェック機能が損なわれるという趣旨である。同委員会は、早急に講じることができる措置として、議会担当秘書官の任命を各省大臣につき一人までとする制限を設け、議会担当秘書官の数を削減することで雇われ票の規模を縮小することを提案している。⁽²⁰⁾

4 各省における大臣

各省における保守党と自民党の大臣の連携については、概ね良好のようである。他党の大臣との協議や相互点検はよく行われており、党の方針の違いにより揉める事例はほとんどなく、政党間の政策調整という観点ではほとんど問題は起きていないという⁽²¹⁾。政策の相違という点では、ケネス・クラーク法務大臣とテリーザ・メイ内務大臣による司法や治安といった政策に

関する対立、ヴィンス・ケーブル産業・技術革新・技能大臣とクリス・ヒューンエネルギー・気候変動大臣による気候変動政策に関する対立が挙げられるかもしれないが、これらは省のスタンスの違いに基づく古典的な省間対立に含まれるものであり、連立政権特有の対立ではないという指摘がある。事実、クラーク法務大臣とメイ内務大臣は保守党、ケーブル産業・技術革新・技能大臣とヒューンエネルギー・気候変動大臣は自民党であり、同じ党の大臣同士が対立しているのである。ただし、一部の省では自民党の下級大臣と保守党の大臣たちとの連携が機能していない事例もあり、教育省、保健省は連携の成功例として挙げられるのに対し、内務省では自民党の下級大臣が疎外され、情報共有がほとんどなされていないという。⁽²²⁾

政党間の問題はあまり起きていないものの、各省の自民党の下級大臣は政策決定において存在感を示すことができているとも指摘される。自民党は政府の政策全般を監視するために、各省の下級大臣に自省の政策全般を監視する役割を負わせ、自民党の大臣がいない省の政策については内閣府のクレグ副首相が監視することとしている。しかし下級大臣は基本的に特別顧問を任命できないため、この役割を果たすに

(19) HC Deb. 25 Oct 2010, Col.108-132. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm101025/debtext/101025-0003.htm#10102550001295>>; "Call for fewer ministers in smaller Commons rejected," *BBC News*, 2010.10.25. <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11623223>>

(20) *Smaller Government: What do Ministers do?* Seventh Report of Session 2010-11, House of Commons Public Administration Select Committee, HC 530, 10 March 2011, p.43. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpublicadm/530/530.pdf>>; "Cut in ministers urged to 'strengthen Parliament'," *BBC News*, 10 March 2011. <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12691090>>

(21) ただし、2011年5月に行われた、選挙制度改革としての選択的投票制に関する国民投票においては、保守党と自民党が激しく対立した。

(22) Constitution Unit, *op.cit.*, pp.6, 8.

は補佐要員が十分ではなく、秘書室の補充や調査を担当する議員秘書の過度の活用など、様々な場あたりの解決策が講じられているのが現状のようである。⁽²³⁾

この問題に対し、ユニバーシティー・カレッジ・ロンドンの憲法ユニット (Constitution Unit) は、いくつかの提案を行っている。自民党は、内閣改造の際に経験豊かな年長者が揃っている上院議員を大臣として活用すること、自民党の下級大臣が省大臣への政策提案のコピーを受け取ることができるようにした上で、政策顧問として職業公務員を秘書室に起用し、特別顧問の代わりにこれら政策提案への対応を行わせることなどである。⁽²⁴⁾

II 内閣委員会

1 内閣委員会とは

内閣委員会 (Cabinet Committee) は、調整や検討が必要な案件を、案件に関係する大臣が議論する場である⁽²⁵⁾。閣僚全員が一堂に会する閣議で、一部の閣僚のみに関係する案件を検討することは非効率的であるという考えの下に、内閣委員会の活用により閣議の負担を軽減することが意図されており、キャメロン政権における設置状況は表4のとおりである。内閣委員会による検討という委員会構成員である大臣たちが集まる会合のみを思い浮かべるかもしれないが、会合による案件の検討よりも、大臣間の書面のやり取りによる調整が推奨されている。ただし、重要な案件や書面では調整できなかった案件については、会合での検討に委ねられる。内閣委員会の運営に当たり、職業公務員で構成される事務官委員会 (Official Committee) が会合の事前準備などの補佐を行っている。内

閣委員会での決定は閣議における決定と同じ権威を持ち、政府全体を拘束する。

連立政権における内閣委員会の特徴として、今までは首相の専権事項であった内閣委員会の構成や付託事項の決定を、副首相との協議を経て行うようになったこと、各委員会の委員長と副委員長はそれぞれ別々の政党から輩出されること、首相 (保守党) と副首相 (自民党) が共同で委員長を務め、連立政権の運営に関する問題や各委員会で解決しなかった連立政権の運営に関わる問題を扱う連立委員会 (Coalition Committee) が設置されたことなどが挙げられる。

2 内閣委員会の数

キャメロン政権では狭義の内閣委員会と、より限定された分野を担当する小委員会 (Sub Committee) が設置されており、2010年9月時点では狭義の内閣委員会9、小委員会7となっている。これらに加えて臨時的な課題に対応する臨時委員会 (Ad hoc Committee) が設置されるのが常であるが、今のところその存在は確認できていない。ブラウン前政権の2009年7月時点の設置状況は狭義の内閣委員会11、小委員会27、臨時委員会7だったので、政権交代を境に大幅に数が削減された。

3 内閣委員会の活用状況

内閣委員会は政策を戦略的・全般的に議論する場としてだけでなく、省間で異なる意見の調整を行う場としても活用されており、これは前政権とは異なる点で、各省の公務員からも歓迎されているという⁽²⁶⁾。しかし、連立政権特有の、政党間の意見の相違については内閣委員会では調整されず、本来ならばこういった課題に対処するはずの連立委員会は機能していない

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

(24) *ibid.*, pp.11-12.

(25) 内閣委員会の制度概要や具体的な手続については、拙稿 (濱野雄太「英国の内閣委員会制度 (資料)」『レファレンス』727号, 2011.8, pp.93-105.) を参照。

(26) Constitution Unit, *op.cit.*, pp.3, 6.

表4 キャメロン政権における内閣委員会一覧

(●は狭義の内閣委員会、・は小委員会)

委員会	付託事項等	構成員			委員長 (*2)
		総数	閣僚級 (*1)	下級大臣等	
●連立委員会 (Coalition Committee)	毎週又は必要に応じて会合を開き、政府の業務・優先課題及び連立協定の実施・運用の管理を行う。 当該委員会は、連立政権の二党から構成員が二名ずつ出席しているならば、定足数に達しているとみなす。	10	10	0	首相 (保)、副首相 (自) 〔共同委員長〕
●国家安全保障会議 (National Security Council)	国家安全保障、外交政策、国防、国際関係・開発、災害耐性、エネルギー・資源保護に関する案件を検討する。	11	10	1	首相 (保)
・国家安全保障会議 (脅威、災害、災害耐性及び非常事態) (NSC (Threats, Hazards, Resilience and Contingencies)) (*3)	テロリズム、その他の安全保障上の脅威、災害、災害耐性、公安政策、公安関係機関の業績・資源に関する課題を検討する。 必要に応じて、国家安全保障会議に報告をする。	18	17	1	首相 (保)
・国家安全保障会議 (核抑止及び安全保障) (NSC (Nuclear Deterrence and Security))	核抑止及び安全保障に関する課題を検討する。	7	7	0	首相 (保)
・国家安全保障会議 (新興国) (National Security Council (Emerging Powers))	英国と新興国との関係に関する課題を検討する。	11	9	2	外務・英連邦相 (保)
●欧州問題委員会 (European Affairs Committee)	EUに関する課題を検討する。	14	11	3	外務・英連邦相 (保)
●社会的公正委員会 (Social Justice Committee)	貧困、平等及び社会的公正に関する課題を検討する。	10	7	3	労働・年金相 (保)
・児童貧困小委員会 (Child Poverty sub-Committee)	児童貧困に関する課題を検討する。	7	0	7	児童・家庭担当相 (自)
●内務委員会 (Home Affairs Committee)	憲法・政治改革及び移民・保健・学校・福祉を含む内政に関する課題を検討する。	20	20	0	副首相 (自)
・公共保健小委員会 (Public Health sub-Committee)	公共保健に関する課題を検討する。	19	6	13	保健相 (保)
・オリンピック小委員会 (Olympics sub-Committee)	2012年ロンドンオリンピック・パラリンピック及びその跡地利用に関する、企画及び警備を含む実施体制を検討する。 必要に応じて、他の大臣、ロンドン市長、情報保安局長、ロンドン警視庁警視総監、ロンドンオリンピック組織委員会代表の出席を要請することができる。	8	6	2	内閣府担当相 (保)
●経済問題委員会 (Economic Affairs Committee)	経済に関する課題を検討する。	12	11	1	財務相 (保)
・規制緩和小委員会 (Reducing Regulation sub-Committee)	規制緩和に関する課題を検討する。 当該小委員会は、欧州規制に関する課題について欧州問題委員会に報告をする。	9	6	3	産業・技術革新・技能相 (自)
●銀行改革委員会 (Banking Reform Committee)	銀行に関する課題を検討する。	6	5	1	財務相 (保)
●議事・立法委員会 (Parliamentary Business and Legislation Committee)	政府の議事及び立法計画の履行を検討する。 首席立法担当官及び首相付・副首相付議会担当秘書官は出席を要請される。 必要に応じて、スコットランド相、ウェールズ相、北アイルランド相は出席を要請され、資料及び議事録を受け取る。	13	6	7	下院院内総務 (保)
●公共支出委員会 (Public Expenditure Committee)	公共支出に関する課題を検討する。	5	5	0	財務相 (保)

(*1)「閣僚級」には内閣の構成員である閣僚23名だけでなく、閣議に常時出席する閣僚級の大臣5名も含めた。

(*2)「保」は保守党所属、「自」は自民党所属であることを表す。

(*3) 公安関係の場合の出席者は、首相 (委員長)、副首相 (副委員長)、外務・英連邦相、財務相、内務相、国防相に限定される。
(出典) *Cabinet Committee System*, Cabinet Office, September 2010. を基に筆者作成。

と指摘される⁽²⁷⁾。連立委員会の下に設置され、保守党のオリバー・レトウィン内閣府付政府政策担当大臣 (Minister for Government Policy) と自民党のダニー・アレクサンダー予算担当大臣 (Chief Secretary to the Treasury) が共同委員長を務めるワーキンググループ「連立の運営及び戦略企画グループ (Coalition Operation and Strategic Planning Group)」もほとんど開催されていないという⁽²⁸⁾。連立政権特有の課題については、こういった公式の仕組みではなく、首相、副首相、大臣、特別顧問、上級公務員等を含む有力者間の会合などの、非公式な仕組みによって処理されているようである。

前出のユニバーシティ・カレッジ・ロンドンの憲法ユニットはこの非公式な仕組みを8つに分類しており、重要度の高い順に並べると次のようになる。

- ①キャメロン首相とニック・クレグ副首相の二者間会合 (連立政権に関する大きな課題が決定される場。基本的に週に一回の開催で、特別顧問や上級公務員も出席)。
- ②キャメロン首相、クレグ副首相、ジョージ・オズボーン財務大臣、アレクサンダー予算担当大臣の四者間会合 (政府支出に関する課題を解決するための主要な場であり、連立委員会が担うはずの役割を果たす。時々、課題に関係する閣僚も出席する)。
- ③大臣たちの二者間又は三者間会合 (首相と課題に関係する省大臣、又は首相・副首相と課題に関係する省大臣によって特定の課題が解決される場)。
- ④レトウィン政府政策担当大臣とアレクサンダー予算担当大臣の会合 (連立政権における両党の交渉の場。レトウィンは保守党の、アレクサンダーは自民党のマニフェストの執筆責任者であり、自党の政策の表も裏も知っているため、両氏

の軸は連立政権における両党の交渉の重要な仕組みとなっている)。

- ⑤レトウィン政府政策担当大臣が主宰する「ボリシーキャッチアップス」と呼ばれる定期的な会合 (連立協定に挙げられた課題の進捗を監視する場。主に両党間で起こり得る問題を予測する。出席者は大臣、公務員、特別顧問)。
- ⑥それぞれ首相と副首相の首席補佐官 (Chief of Staff) を務める特別顧問エドワード・レウエリンとジョニー・オーツの会合 (連立政権の課題のうち、政策的事項ではなく政治的・党派的事項を処理する場。一日に数回行われる)。
- ⑦首相官邸のジェレミー・ヘイウッド事務次官とクリス・ウォーマルド副首相室長の会合 (レウエリン、オーツの軸と緊密に連携する)。
- ⑧首相官邸における保守党と自民党の特別顧問の連携。

この中でも③の類の会合はブレア政権下でも行われ、「ソファ・ガバメント」と呼ばれる批判につながったが、現政権ではこのような批判は行われていない。その理由として、内閣委員会をより活用していること、連立政権におけるもう一方の党を排除した協議を行っていないことなどが考えられうると指摘されている。⁽²⁹⁾

III 特別顧問

1 特別顧問とは

特別顧問は首相や省大臣によって民間人等から任命され、職業公務員が担うことのできない政治的職務の補佐や、政策の助言等を行う、いわゆる政治的任命職である。臨時的な公務員という立場であり、公正で公開された競争に基づいて任用される公務員の中で、例外的な位置づけである。特別顧問を任命することができるのは基本的に閣僚であるが、最近では常時閣議に

(27) *ibid.*, p.4.

(28) *ibid.*

(29) *ibid.*, pp.4-6.

出席する閣僚級の大臣も特別顧問を任命することが許されている。現政権では基本的に閣僚は二人まで、常時閣議に出席する閣僚級の大臣は一人の特別顧問を任命することができるが、新たな所掌分野を担う場合は、これらの数を超える特別顧問を任命することも許されている。なお、首相と副首相に関しては任命する特別顧問の数に上限はない。キャメロン政権における特別顧問の配置状況は表5のとおりである。

特別顧問の中には、自身を任命した首相や閣僚の権威を背景に、政策決定に大きな影響力を持つ者もいる。過去には首相官邸の特別顧問と閣僚が対立した事例や、省の特別顧問と職業公務員の確執が起きた事例などもあり、特別顧問は政権内の政策立案・推進の補佐役である一方で、政権内の緊張を生む原因となることもある。また、ブレア政権では一部の特別顧問に職業公

務員への指揮命令権を付与するという措置がとられ、選挙により国民に選ばれたわけでもないスタッフがこうした権限を持つことについて批判を招いた。

2010年憲法改革及び統治法（Constitutional Reform and Governance Act 2010）が成立する2010年4月までは、公務員や特別顧問に関する法律は制定されていなかったが、同法により公務員や特別顧問に関する条文が置かれ、特別顧問の定義、公務員担当大臣（Minister for the Civil Service. 通常、首相が兼務する）は特別顧問に関する行為規範を発行すること、特別顧問は他の公務員に対し指揮命令権を行使できないこと、公務員担当大臣は特別顧問の数と経費を含む年次報告書を議会に提出することなどが規定された。

表5 キャメロン政権における特別顧問配置状況

	人数	給与等級別					
		0	1	2	3	4	上限
首相官邸	20		1	7	8	1	3
副首相室	5		1	1	2	1	
内閣府－無任所大臣	1	1					
－主計長官	1			1			
－担当大臣	1		1				
財務省－財務大臣(*)	4		1	2	1		
－予算担当大臣	2			1	1		
外務・英連邦省	3		1	1	1		
内務省	2			2			
産業・技術革新・技能省－産業・技術革新・技能大臣	2		2				
－担当大臣（大学・科学）	1			1			
国防省	3			3			
司法省	2		1	1			
労働・年金省	2			2			
エネルギー・気候変動省	2			2			
保健省	2			1	1		
教育省	2		1	1			
コミュニティ・地方政府省	2			2			
運輸省	2			2			
環境・食糧・農村地域省	2			2			
国際開発省	2		2				
文化・メディア・スポーツ省	2			2			
北アイルランド省	1			1			
スコットランド省	1			1			
ウェールズ省	1			1			
上院院内総務府	3	2		1			
下院院内総務府	1			1			
下院院内幹事長室	2			2			
総計	74	3	11	41	14	2	3

(*) 特別顧問の条件で雇用される経済顧問を2名含んでいる。
 (出典) HC Deb. 19 July 2011, Col.111-113WS. を基に筆者作成。

2 特別顧問の数

キャメロン首相やフランシス・モード内閣府担当大臣 (Minister for the Cabinet Office) は野党時代、特別顧問の数の削減を主張しており⁽³⁰⁾、連立政権発足の際に作られた連立協定では、特別顧問の数の制限が規定された⁽³¹⁾。ブラウン前政権の2009年7月時点における特別顧問の数は74であり、確かに連立政権発足後の2010年6月時点では63に減っていた。しかし、2011年7月現在では74に増え、労働党前政権時の水準にまで上昇している (表6)。この点について、連立協定の明らかな撤回だとする報道もある⁽³²⁾。一方で、この制限への配慮と思われる動きも見受けられ、首相官邸では民間企業の社員を、特別顧問としてではなく、公務員として任命するという措置が一部で採られている⁽³³⁾。

特別顧問の数の増加については、批判する見解ばかりではない。前述のように、省の中には自民党の下級大臣の補佐要員が不足しているところもあり、これは保守党と自民党が混在している省の大臣が政治的な補佐を十分に得られて

いないことの表れであると指摘される⁽³⁴⁾。とりわけ連立政権では、政党間・政党内の政治的な意思疎通・連帯がより重要となり、特別顧問はより必要とされるので、数が増えるのは決して悪いことではないという見解もある⁽³⁵⁾。

特別顧問の数の制限に関する問題がある一方で、一部では情実任用と見られかねない人事も行われた。財務省とスコットランド省では、2010年総選挙で落選した自民党の前下院議員が、首相官邸ではサマンサ首相夫人のイメージスタイリストが、特別顧問として雇用された⁽³⁶⁾。このうち、スコットランド省の特別顧問は次のスコットランド議会選挙の準備のために辞任したが、財務省と首相官邸の特別顧問は、現在も在職中である。

3 各省における特別顧問

特別顧問は各省における連立政権の課題の調整に関して機能していないという指摘がなされている。その理由として、特別顧問が未熟で信頼を得られておらず、大臣から調整を行う役目

表6 特別顧問数の推移 (1974年以降)

	1974	1984	1988	1996	2000	2004.7	2008.7	2009.7	2010.6	2011.7
首相	ウィルソン	サッチャー		メージャー	ブレア		ブラウン		キャメロン	
与党	労働党	保守党			労働党					
首相官邸	6	8	9	8	25	28	23	25	18	20
その他	25	10	21	30	54	56	50	49	45	54
総計	31	18	30	38	79	84	73	74	63	74

(出典) David Butler and Gareth Butler, *British political facts*, 10th ed., Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011, p.329; "Special Adviser data releases: Numbers and costs," Cabinet Office. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/special-adviser-data-releases>>; 濱野雄太「英国の省における大臣・特別顧問 (資料)」『レファレンス』709号, 2010.2, p.144. を基に筆者作成。

(30) Jill Rutter and David Atkinson, "Number 10 and the Centre," *One Year On, op.cit.*, p.20.

(31) *The Coalition: our programme for government*, Cabinet Office, 2010, p.27.

(32) "Whitehall: very special advisers," *Guardian*, 26 March 2011. <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/mar/26/whitehall-very-special-advisers-editorial>>

(33) Allegra Stratton, "Energy policy role at No 10 for former BP man," *Guardian*, 10 March 2011. <<http://www.guardian.co.uk/environment/2011/mar/10/energy-policy-no-10-bp>>

(34) Jonathan McClory, "Special advisers: the great cull or stealthy rise?" Institute for Government, 13 April 2011. <<http://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/2395/special-advisers-the-great-cull-or-stealthy-rise/>>

(35) *ibid.*

(36) "Former MP Julia Goldsworthy appointed special adviser," *BBC News*, 22 June 2010. <<http://www.bbc.co.uk/news/10378128>>; "Lib Dem quits advisory role," *Times*, 30 June 2010; "Samantha Cameron's adviser on government payroll," *Times*, 5 November 2010.

を委ねられていないこと、保守党の特別顧問がカウンターパートである自民党の特別顧問との意思疎通を十分にはかかれていないこと、特別顧問は基本的に省大臣を中心とした閣僚に任命されるため、一つの省には基本的に一つの党の特別顧問しかいないことなどが挙げられている。⁽³⁷⁾

IV 首相官邸

1 首相官邸とは

首相官邸 (Prime Minister's Office 又は Number 10) は、首相が執務を行い、首相の業務を補佐する職業公務員や一部の政治任用のスタッフが常駐する場であり、首相による政権運営の要の役割を果たす。内閣府のウェブサイトでは、首相官邸は形式的には内閣府の一部であると説明されている。ここで、首相官邸が政権運営で果たす役割の大きさに鑑み、首相官邸の変容についてブレア政権以降を中心に概観する。

伝統的に首相官邸には、首相の日程管理や会合の手配等の秘書業務だけでなく、首相と各省とのパイプ役も担う秘書室 (Private Office)、首相と議会内政党、議会外政党との連絡調整を担い、主に政党職員等の政治任用のスタッフで構成される政務室 (Political Office)、主にメディアに対する日々のプレスブリーフィングを担当する報道室 (Press Office)、首相による各省の政策提案とその進捗の把握、首相への政策アイデアに関する助言を目的とする政策室 (Policy

Unit。「ポリシーユニット」と訳されることも多い) が置かれ、これらの組織が中心的な役割を果たすことが一般的だったが、ブレア政権ではこれらの組織の再編がたびたび行われた。

もともと首相官邸の組織の再編成は時の首相の意向を受けて行われることがある。例えば先述の政策室は1974年にハロルド・ウィルソン政権で新設されたもので、マーガレット・サッチャー政権では効率室 (Efficiency Unit) の設置、中央政策審査スタッフ (Central Policy Review Staff) の廃止などが行われている⁽³⁸⁾。ブレア政権では、発足当初こそ従来の首相官邸の枠組みをほぼ継承したものの、途中から社会的排除対策室 (Social Exclusion Unit)、業績・革新室 (Performance and Innovation Unit)、戦略推進室 (Forward Strategy Unit)、実施室 (Delivery Unit) を始めとする様々な室の新設、秘書室と政策室の合併による政策局 (Policy Directorate) の設置 (2005年には分離され再び別々の組織となった)、業績・革新室と戦略推進室の合併による戦略室 (Strategy Unit) の設置を行うなど、様々な試みがなされた⁽³⁹⁾。首相官邸のスタッフ数は、保守党のサッチャー政権、メジャー政権下では約90名だったが⁽⁴⁰⁾、労働党に政権交代した後の1998年には121名、2006年には261名にまで増えた (表7)。また、首相官邸と内閣府の連携が強化され、内閣府のスタッフも1998年の約650名から2004年には約1,790名にまで拡充され、ピーク時の2002年には約2,020名に

表7 首相官邸の職員数の推移 (1998年以降)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
首相	ブレア										ブラウン		キャメロン
与党	労働党												保守党・自民党
職員数	121	132	153	175	190	194	214	226	261	215	189	200	175

※職員数は、2011年を除き、各年4月1日時点の人数 (2011年は3月時点)。

(出典) House of Commons Public Administration Select Committee, *Too Many Ministers?* Ninth Report of Session 2009-10, HC 457, 16 March 2010, p.166; House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Role and powers of the Prime Minister*, Written Evidence, 17 May 2011, p.54. を基に筆者作成。

(37) Constitution Unit, *op.cit.*, pp.7-8.

(38) Catherine Haddon, "Changing the change-makers," *Civil Service World*, 21 October 2010. <http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/civil_service_world_changing_the_change_makers.pdf>

(39) *ibid.*

のぼっていたという⁽⁴¹⁾。

首相官邸には先述の政治任用者である特別顧問が他省よりも多く配置され、特にブレア政権以降はその数が急増した（表6）。サッチャー政権下でも民間企業や学者出身の特別顧問が政策室を中心に配置・活用され官邸主導の政策決定を支えたが、ブレア政権では前述のように職業公務員への指揮命令権を一部の特別顧問に付与するなどの措置も行われ、特別顧問を重用する傾向に拍車がかかり、野党やマスメディアからの批判を招いた。ブラウン政権では当初は首相官邸中心の政権運営ではなく、合議的な政策決定への回帰が志向され、首相官邸の職員数の削減、特別顧問の数の削減、特別顧問による職業公務員への指揮命令権の廃止なども行われたが、ブラウン首相の政治手法はすぐに「スターリンのように」集権的であるという評判が定着し、結局はブレア首相のスタイルを継続したと評価されている⁽⁴²⁾。

2 首相官邸の主要スタッフ

連立政権発足後に首相官邸に配置された主要スタッフを見てみると、多くが野党時代の保守党の党首室や調査局などで影響力を持っていた職員であり、主に特別顧問として雇用されている⁽⁴³⁾。次に特徴的なのは、首相官邸の特別顧問の中にはクレグ副首相に任命された者が4名存在しており、保守党側の特別顧問と自民党

側の特別顧問がオフィスを共有し連携する体制をとっていることである。副首相室にも副首相に任命された特別顧問が4名（2011年7月時点では5名）配置されたが、これとは別に首相官邸にも副首相が任命した特別顧問が配置されたのである。これは連立政権発足当初から、単一の政府を作り上げるためにキャメロン首相を中心としたチーム内で決定されていたようであり⁽⁴⁴⁾、前述のように連立政権特有の課題を処理する非公式な仕組みの一つとして挙げられている。首相官邸の特別顧問の規模は、ブラウン前政権の2009年7月時点における25名に比べ18名に減っており、この時点では規模は縮小されていたが、後に20名に増えている（表6）。

主要スタッフを見るに当たり、以下、その所掌により政策、政務、広報・報道の三分野に分け、更に首相への影響力順に並べたアンソニー・セルドンの分類に沿うこととする⁽⁴⁵⁾。

一つ目の政策分野に分類されたのは、政策室に配置されたスタッフである。最も影響力を持つとされるのは、特別顧問のステイブ・ヒルトンであり、首相付上級顧問（Senior Adviser to the Prime Minister）に就いた。ヒルトンはキャメロン首相の側近であり、首相の最も重要な政策構想といえる「大きな社会（Big Society）」⁽⁴⁶⁾に深く関わっている。次に影響力を持つとされるのは、政策室長に就任した特別顧問のジェームズ・オショーネシーであり、戦略的な問題を

(40) George Jones and Andrew Blick, "The PM and the centre of UK government from Tony Blair to David Cameron. How much will change in the transition from single-party to coalition government?" 21 May 2010. <<http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/2010/05/21/the-pm-and-the-centre-of-uk-government-from-tony-blair-to-david-cameron-how-much-will-change-in-the-transition-from-single-party-to-coalition-government/>>

(41) *ibid.*

(42) *ibid.*

(43) 野党時代のキャメロン党首の補佐体制については、本誌掲載の宮畑建志「英国保守党の組織と党内ガバナンス」が詳しい。

(44) Anthony Seldon, "No 10 under Cameron: The three acts of the PM's leadership," *Independent*, 3 April 2011. <<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/no-10-under-cameron-the-three-acts-of-the-pms-leadership-2260819.html>> アンソニー・セルドンはブレア元首相の評伝を執筆したこともある歴史学者で、現在はウェリントン・カレッジの学長。

(45) *ibid.*

担当する政策ディレクター (Director of Policy) である。オショナーシーは野党時代の保守党の調査局長だった。他には特別顧問のロアン・シルバが政策室の No.2 に就き、日々の問題への対応を担当する。自民党側のスタッフである特別顧問のポーリー・マッケンジーは、政策ではなく戦略を担当する首相付上級顧問に就いた。マッケンジーはクレグ副首相の元スピーチライターであり、オフィスを同じ上級顧問のヒルトンと共有しているようである。

二つ目の政務分野で最も影響力を持つとされるのは、特別顧問のエドワード・レウエリンで、首相官邸の政務を取りまとめる首席補佐官 (Chief of Staff) に就いた。レウエリンは野党時代の保守党の党首付スタッフ長であり、野党時代からキャメロンの首席の補佐を担当してきた。キャメロン首相は政務関係だけでなく、外交政策の助言においてもレウエリンを頼っているという。次に影響力を持つとされるのは特別顧問のキャサリン・フォールで、首相のスケジュール調整や面会者の選別等の秘書業務を行う次席補佐官 (Deputy Chief of Staff) に就いた。他には、保守党職員のスティーブン・ギルバートが、首相と保守党の架け橋の役割を担い、党派的な選挙キャンペーンを担当する政務秘書官 (Political Secretary) に就いた。

三つ目の広報・報道分野で最も影響力を持ったのは、特別顧問のアンディ・コールソンであり、広報ディレクター (Director of Communications) に就いた。コールソンは保守党の広報ディレクターだった。次に影響力を持つとされるのが、特別顧問のギャビー・バーティンであり、首相付政務報道官 (Political Press Secretary to the Prime Minister) に就任した。マーティンは野党時代からのキャメロンの報道担当主任である。他には財務省出身の職業公務員で

あるスティーブ・フィールドが報道官 (Prime Minister's Official Spokesman) に起用され、日々の記者会見を担当している。

政治任用スタッフ以外の、職業公務員が就く主要な幹部の多くは、労働党政権下で任用されたにもかかわらず連立政権発足後も留任した。ガス・オドネル内閣官房長 (Cabinet Secretary) はブレア政権の時から、ジェレミー・ヘイウッド事務次官 (Permanent Secretary) とジェームズ・ボウラー首席秘書官 (Principal Private Secretary) はそれぞれブラウン政権の時から、引き続き担当することとなった。

3 首相官邸の運営

連立政権発足後、主要スタッフや首相官邸の組織にいくつかの改編が行われる。首相官邸の運営について、アンソニー・セルドンは政権が発足した2010年5月から2011年3月までを「楽観期」、「移行期」、「強化期」の三つの局面に分類しており⁽⁴⁷⁾、以下、この分類を参考にしつつ説明する。

(1) 「楽観期」(2010年5月～2010年9月又は10月頃)

まず「楽観期」は2010年5月から2010年9月又は10月頃、いわゆる政権交代後の「ハネムーン」の時期を指し、予算、政府支出の削減、福祉、教育改革、米国などの外訪、国防の見直し、ドイツのアンゲラ・メルケル連邦首相、フランスのニコラ・サルコジ大統領との関係強化といった課題に対応していた⁽⁴⁸⁾。

当初キャメロン首相は首相官邸の規模を縮小することによって、自身が受ける補佐を合理化でき、効率性を推進する政府の模範を示すことができると考えていたようである⁽⁴⁹⁾。6月には、総選挙前から計画されていた、各省が

(46) 中央省庁から地域コミュニティへの大規模な権限移譲を主眼とする構想で、コミュニティへの権限移譲、公共サービスの開放、社会活動の奨励という三つの柱からなる。

(47) *ibid.*

(48) *ibid.*

作成する事業計画の監視を任務とする実行室 (Implementation Unit) が設置され、クリスティーナ・マリンが実行室長に起用された。マリンは革新・大学・技能省やブレア政権の実施室での公務員としての勤務経験に加え、BBCのプレゼンターなども経験している心理学者で、公務員として任用されることとなった。保守党が野党の時に、マリンはキャメロンに依頼され、省内部の仕事について影の内閣に対して説明をしたこともあり、保守党の政策立案にも関わっていたという⁽⁵⁰⁾。実行室は小規模なものとなされ、政策室も簡素化された⁽⁵¹⁾。しかし、大学学費値上げや国有林売却といった問題が長期化し、9月又は10月頃までには、首相官邸の機能不全が明らかになっていった⁽⁵²⁾。この時期の首相は、首相官邸が十分に把握していない政策について立案し発表する裁量を、各省大臣に過剰に与えていたという⁽⁵³⁾。

(2) 「移行期」(2010年11月～2011年2月)

次の局面である「移行期」は2010年11月から2011年2月の時期を指し、いくつかの政策課題の長期化により、首相官邸には楽観的な雰囲気はなくなったという⁽⁵⁴⁾。世論調査会社イプソス・モリ (Ipsos-Mori) の調査によれば、2010年11月には政権交代後初めて、保守党の

支持率が労働党の支持率を下回った⁽⁵⁵⁾。また、2010年9月には野党第一党である労働党の党首に、下院議員二期目で40歳のエド・ミリバンドが選出され、2011年1月にはアラン・ジョンソン影の財務大臣の辞任により、同じく下院議員二期目で43歳のエド・ボールドが影の財務大臣に就任するなど、労働党幹部の世代交代が行われたことも、首相官邸の雰囲気を変える要因となった⁽⁵⁶⁾。2010年12月頃には政策分野のスタッフと広報分野のスタッフの連携不足が目立つようになり、長期的な企画立案を担当するヒルトン上級顧問と日々のメディア対応を行う広報チームとのずれにより、3～4週間後の予定すら見通せないような状況にあったという⁽⁵⁷⁾。2011年2月には、それまで推し進めていた国有林売却政策について環境大臣が下院で撤回・謝罪するという事態に至り⁽⁵⁸⁾、キャメロン政権は政策の転換 (U-turns) を行っているという報道が多くなされた⁽⁵⁹⁾。

この時期は組織の再編、スタッフの拡充が試みられた。11月には長期的な課題を検討するために2002年に設置された戦略室を、肥大化し即応性に欠けるとして正式に廃止した⁽⁶⁰⁾。代わりにキャメロン首相とクレグ副首相は、各省の政策を監視し、任期後半の政策アイデアを立案するための、強力な政策機関の設置を計画

(49) Rutter and Atkinson, *op.cit.*, p.20.

(50) “‘Creative’ psychologist given senior Downing Street role,” *Telegraph*, 21 Jun 2010. <<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/7842112/Creative-psychologist-given-senior-Downing-Street-role.html>>; Roland Watson and Jill Sherman, “‘A-team’ joins Downing Street machines as Cameron asserts control over ministers: Recruits to ‘man-mark’ government departments,” *Times*, 9 March 2011.

(51) Rutter and Atkinson, *op.cit.*, p.21.

(52) Seldon, *op.cit.*

(53) Andrew Grice, “No 10 attempts to bring errant ministers to heel,” *Independent*, 17 February 2011. <<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/no-10-attempts-to-bring-errant-ministers-to-heel-2217237.html>>

(54) *ibid.*

(55) “Poll tracker: Interactive guide to the opinion polls,” BBC website. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8280050.stm>

(56) Seldon, *op.cit.*

(57) *ibid.*; Grice, *op.cit.*

(58) Nicholas Watt, “Cameron’s new backroom team aims to move story on front U-turns and cuts,” *Guardian*, 18 February 2011. <<http://www.guardian.co.uk/politics/2011/feb/18/cameron-backroom-team-move-cuts>>

し、スタッフの人選が進められた⁽⁶¹⁾。2011年1月には大衆紙『ニューズ・オブ・ザ・ワールド』在籍時の疑惑を追及されコールソン広報ディレクターが辞任したことを受け、後任の広報ディレクターの起用、戦略ディレクターの新設など、スタッフの再編が行われた。

(3) 「強化期」(2011年3月～)

そして「強化期」は2011年3月以降を指す。コールソン辞任を受けたスタッフの再編、新たな政策機関の設置などの試みが始動した時期である。

首相官邸の実質的な運営を担当しているのはヒルトン上級顧問とレウエリン首席補佐官であり、ヒルトンは政策・実行だけでなく戦略も担当し、レウエリンの政務チームはヘイウッド事務次官の補佐を受け、スムーズに運営されていたという⁽⁶²⁾。

広報・報道分野では、広報ディレクターの後任に就いたクレイグ・オリバーと、政策と有権者をつなぐ役割を担い、効率的な戦略調整を補佐するために新設された戦略ディレクター(Director of Strategy)に就いたアンドリュー・クーパーが、それぞれ業務を開始した。オリバーは公共放送BBCからの起用であり、クーパーは保守党職員として戦略を担当していた、世論調査会社ポピュラスの元調査員である。「大きな社会」に関する意見の相違によりヒルトンと

コールソンの関係はこじれていたが、コールソンの辞任によりヒルトンは自身の好む政策に専念することができるようになったという⁽⁶³⁾。

政策分野では、2月頃に政策室と実行室を再編し設置された政策・実行室(Policy and Implementation Unit)が始動した。政策・実行室の目的は、各省の政策形成と政策実行過程の初期の段階で、首相官邸と副首相がよりよく情報を把握することだった⁽⁶⁴⁾。政策・実行室の運営はマリンと新たに任用されたポール・カービーが共同で担当し、マリンは政策実行の責任者、カービーは政策形成の責任者となった⁽⁶⁵⁾。カービーは監査法人KPMGの社員であり、総選挙の前に保守党に外向していた。政策・実行室のスタッフには民間企業から3人、公務員から6人が新たに起用され、各省の政策の監視が任務とされた。例えば石油・ガス会社BP(British Petroleum)の元社員であるベン・モクサムはエネルギー・環境政策を、リーマン・ブラザーズの前アナリストであるティム・ルークは企業・貿易・技術政策を、ブレア政権の戦略室で顧問を務めていたポール・ベイトは保健政策を担当することとなった。これらのスタッフはすべて特別顧問としてではなく公務員として任用されており、これは前述のように連立協定における特別顧問の数の制限に配慮したためであると見られている⁽⁶⁶⁾。

2011年6月時点で、政策・実行室は約15名

(59) 例えば、政治雑誌『ニュー・ステイツマン』のウェブサイト掲載の記事では、「付加価値税の引上げ」、「子ども手当の削減」、「1922年委員会廃止の中止」といった10の政策転換を行ったとしている(George Eaton, "Cameron's ten biggest U-turns," *New Statesman*, 17 February 2011. <<http://www.newstatesman.com/blogs/the-staggers/2011/02/cameron-free-government-rape>>)。

(60) Seldon, *op.cit.*; Rutter and Atkinson, *op.cit.*, p.21.

(61) George Parker, "No 10 to build engine for long haul," *Financial Times*, December 3 2010. <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/61a548d8-ff01-11df-956b-00144feab49a.html#axzz1dBcmhjEE>>

(62) Seldon, *op.cit.*

(63) *ibid.*

(64) Rutter and Atkinson, *op.cit.*, p.23.

(65) House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *Role and powers of the Prime Minister*, Written Evidence, 17 May 2011, p.54. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpolcon/writev/842/842.pdf>>

となった⁽⁶⁷⁾。政治的な顧問ではなくこれら公務員をスタッフの中心とした政策・実行室は、政策分析において政治的な要素を薄め、各省の政策の監視に集中しており、首相への戦略的な助言を行うことに関して機能しているという⁽⁶⁸⁾。

4 首相官邸の運営に対する評価

首相官邸を小規模なものとし、首相官邸による各省の政策決定への干渉を少なくするというキャメロン首相の当初の試みについては、反対意見が少なくない。ユニバーシティ・カレッジ・ロンドンの憲法ユニットは、連立政権において機能していない仕組みの一つとして首相官邸の政策室を挙げ、連立政権の課題に対処するための運営がなされていないとし、その理由として特別顧問の未熟さと、政策室の規模と役割を少なく見積もっていたことを挙げている⁽⁶⁹⁾。労働党前政権で運輸相を務めたアドニス卿が所長を務めるシンクタンク、政府研究所 (Institute for Government) はその報告書 *One Year On* において、結局キャメロン首相は首相官邸を強化する方向に動いていることを指摘し、小規模な首相官邸では現代の首相の要望には合わないことが証明されたとしている⁽⁷⁰⁾。政府の支出削減の模範を示すために首相の補佐を節約することは誤った儉約であり、政策の調整は内閣委員会を通じて行うことができるという前提に立った伝統的な構造では、首相による政策主導、政策の推進・実施の監視に関して不十分であると指摘している。ただし、強力な首相官邸は本質的に英国にはなじまないという見解は根深く存

在するという。

また、公務員として任用されたマリンとカービーによって政策・実行室が運営されていることについては懸念も示されており、政治家の上司の一人から自分だけに助言を行うよう求められるなど、政治的な分裂が生じた場合に、公務員ではその状況への対処が困難な可能性があると指摘されている⁽⁷¹⁾。

V 副首相室

1 副首相室とは

キャメロン連立内閣では、クレグ副首相が財務省、外務省、内務省などの重要な特定の省を所管するのではなく、内閣府で憲法改革などを担当すると同時に、政府の政策を全般的に監視する道を選んだ⁽⁷²⁾ため、内閣府に副首相室 (Deputy Prime Minister's Office) が置かれることとなった。過去には内閣府の一部である副首相室ではなく、単独の省としての副首相府が存在したこともあり、例えばブレア政権ではジョン・プレスコット副首相が一時期、副首相府を所管していた。

2 副首相室の運営

副首相室については、機能していないという指摘が少なくない。各省の下級大臣が影響力の行使において苦戦しているように、クレグ副首相も目に見える成果を上げることが難しく、選挙制度改革としての選択的投票制に関する国民投票を除き、優先する政策課題がメディアや

(66) Watson and Sherman, *op.cit.*

(67) *Driving from the Centre? International panel event*, Institute for Government. <<http://www.instituteforgovernment.org.uk/our-events/106/driving-from-the-centre-international-panel-event%5D>>

(68) Jane Dudman, "No 10 happy with civil servant advisers," *Guardian*, 9 June 2011. <<http://www.guardian.co.uk/public-leaders-network/2011/jun/09/no-10-civil-servant-advisers>>

(69) Constitution Unit, *op.cit.*, p.7.

(70) Rutter and Atkinson, *op.cit.*, pp.23-24.

(71) Constitution Unit, *op.cit.*, p.7.

(72) Paun, *op.cit.*(14), p.11.

国民に知られていないという⁽⁷³⁾。また、副首相の補佐体制が不十分であるという指摘も見られ、上級公務員による補佐は省大臣が受けるものよりもはるかに少なく、首相の半分以下の補佐体制で首相が検討する事項の9割をカバーしようとしていたという⁽⁷⁴⁾。人員は副首相室が13名、副首相が担当する政治・憲法改革の業務を補佐する憲法・政治改革局は60名だった⁽⁷⁵⁾。複雑な憲法改革や政府の政策全般の監視を行うためには副首相室の強化が必要であるとして、2010年10月には内閣府の経済・内政問題事務局 (Economic and Domestic Affairs Secretariat) の長であるクリス・ウォーマルドを副首相室長に据え、2011年2月には首相官邸の政策・実行室と連携する調査・分析チーム (Research and Analysis Team) の設置が行われた。これらの措置により、政府全般にまたがる課題である、社会的・経済的な公平性を確保するための社会的流動性の向上に関する政策などを扱うことも可能になってきているが、小規模な調査・分析チームが政府全般にまたがる政策や複雑な領域の政策を推進することができるかどうかは、連立政権の課題であり続けるとされる⁽⁷⁶⁾。

ユニバーシティー・カレッジ・ロンドンの憲法ユニットは、もし自民党が政府の政策全般の監視を続けるならば、クレグ副首相は首相官邸の中に移り、首相官邸によるより充実した補佐を受ける可能性も検討するかもしれないとしている⁽⁷⁷⁾。また、クレグ副首相は政府の政策全般の監視を行うよりも、特定の主要な省を所管する道を選ぶ可能性もあるとしており、この点については政府研究所も報告書 *One Year*

On において同趣旨の指摘をしている⁽⁷⁸⁾。

おわりに

以上、「政府構成員」、「内閣委員会」、「特別顧問」、「首相官邸」、「副首相室」に着目し、キャメロン連立内閣の政権運営について見てきた。最後にこれら五つの項目について、「政権運営の特徴」、「キャメロン首相による官邸運営の構想」、「自民党の状況」という観点で振り返ることとする。

まず政権運営の特徴として、保守党と自民党の連携が概ね機能しているということが挙げられよう。要因としては、政権運営の仕組みにおける、保守党による自民党への様々な配慮が考えられる。具体的には、政府構成員数における自民党への厚遇、自民党の大臣に関する連帯責任の免除を含む連立政権を意識した大臣規範の改正、自民党の意見が排除されないような内閣委員会の運営、首相官邸への自民党系特別顧問の配置などである。連立政権が成功している主な要因は、キャメロン首相とクレグ副首相の良好な信頼関係、大臣の性格などのパーソナリティであるという指摘もある⁽⁷⁹⁾が、こうした仕組みが功を奏している面もあるのではないだろうか。一方、特別顧問が連立政権の課題の調整において機能していないという指摘にも留意すべきであろう。

キャメロン首相が当初志向した、合議性を重視した政策決定、小規模な首相官邸については実現しているのだろうか。各省間の政策調整における内閣委員会の活用、首相官邸による各

(73) Constitution Unit, *op.cit.*, p.7.

(74) Patrick Wintour, "Nick Clegg shuffles private team to ease workload," *Guardian*, 25 October 2010. <<http://www.guardian.co.uk/politics/2010/oct/25/nick-clegg-team-wormald-whitehall>>

(75) House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *op.cit.*, p.35.

(76) Paun, *op.cit.*(14), p.11.

(77) Constitution Unit, *op.cit.*, p.13.

(78) Paun, *op.cit.*(14), p.11.

(79) Constitution Unit, *op.cit.*, pp.3, 6.

省の政策形成への干渉の自粛などにより、合議性を重視した「内閣政治（Cabinet Government）の復活」といった指摘もなされている⁽⁸⁰⁾。一方で、首相官邸が小規模であるため各省の政策の監視が不十分であり、一連の政策転換を招いたという指摘もあり、結果的にキャメロン首相は首相官邸を強化する方向に向かっている。また、連立政権特有の課題に関する調整については、内閣委員会という公式の仕組みではなく、複数の非公式な会合に頼っているという点にも注意すべきであると思われる。合議性を重視した政策決定と首相官邸の強化による各省の監視・統制という、一見相反するように見える関係を今後どう整理していくのだろうか。

自民党に関しては、前述のように保守党との良好な連携が指摘される一方で、存在感を示すことができているという指摘がなされている。これは自民党が特定の政策のみに集中するというよりも、政府の政策全般の監視を目的としているため、副首相や大臣たちの補佐要員が不十分であることに原因があるのであろう。自民党は補佐体制の更なる強化を要求するのか、それとも政府の政策全般の監視を止め、クレック副首相が特定の重要な省を所管し、特定の政策に集中する方向を選ぶのだろうか。自民党は2011年5月の地方議会等選挙での大幅な議席減、選挙制度改革としての選択的投票制に関する国民投票での敗北、政党支持率の低下など厳しい状況にあるが、このまま連立政権に埋もれてしまうのか、今後の動向が注目される。

これまでの日本の政治・行政改革において、「政治主導」、「官邸主導」、「内閣機能強化」、「政治任用」などのテーマが対象となるたび、英国の政治システムが念頭に置かれることが多かった。議院内閣制を採る日本では、議院内閣制の母国とされる英国の政治システムは一種の理想型としてとらえられることが少なくない。しかし、英国の政治システムも一定の形にとどまっているわけではなく、様々な政治的状況の変化により変容し続けている。本稿では執政府の主な機関に着目し、現在の英国の政治システムの一部を説明しようと試みた。英国の政治システムの変容を追うための手がかりとして、本稿が少しでも参考になれば幸いである。

参考文献（脚注に挙げたものを除く）

- ・梅川正美ほか編著『現代イギリス政治』成文堂、2006.
- ・高安健将『首相の権力一日英比較からみる政権党とのダイナミズム』創文社、2009.
- ・バーナム、ジューン、ロバート・パイパー（稲継裕昭監訳・浅尾久美子訳）『イギリスの行政改革—「現代化」する公務』ミネルヴァ書房、2010.（原書名：June Burnham and Robert Pyper. *Britain's modernised civil service*. 2008.）
- ・*Vacher's Quarterly*. Vacher's Publications, 2010 March - 2011 July.

（はまの ゆうた）

(80) *ibid.*, p.3.