

## 英国保守党の組織と党内ガバナンス —キャメロン党首下の保守党を中心に—

宮 畑 建 志

- ① 英国は、有権者から議会へ、議会から首相・内閣へという単線的に連結する委任関係を基本とする議院内閣制を採用しており、この委任の各局面において、大きな影響力を持つのが政党である。このため、首相（党首）にとって、自党の凝集性の確保が重要となる。
- ② 現在の英国保守党の組織の大枠は、1998年のウィリアム・ヘイグ党首による党改革の産物である。この改革により、保守党評議会という党全体の統治機関が創設され、党中央と全国の選挙区協会とが直線的につながるように設計された。一方、保守党の議会内組織は党規約に拘束されることになったが、依然として高い自律性を維持している。
- ③ 保守党党首は、主要幹部の任命権を独占する等、労働党党首に比較して強大な権限を持つが、その地位については、近年強化されているとはいえ、脆弱な部分を残している。党首にとって自らの不信任案の発議者となりうる下院議員との関係は重要である。
- ④ キャメロンは、野党時代に「カメルーン」と称される党首チームを形成し、政権交代後は、その構成員の多くを首相官邸の特別顧問として任命している。野党時代の政策作成は、党内外の様々な団体から意見を募りはしたものの、少数の党首チーム主導で行われた。しかし、少数での意思決定は党内に不満を生じやすく、党内の支持を得るためには、党内のその他の構成員との調整が必要になる。
- ⑤ 党執行部と下院議員との調整において、院内幹事（長）と1922年委員会委員長の役割が重要である。これらを通じた「予測される反応の政治」によって、通常は円滑に党運営がなされる。しかし、党執行部は有効な統制手段を持っている訳ではない。党の議会外組織との関係においては、近年、候補者選定に関して、党執行部による選挙区協会に対する統制が試みられているが、従前からの選挙区協会の自律性は維持されている。一方、政策立案に関しては、党員の参加を促す仕組みとして保守党政策フォーラムがあるが、議題設定権は党執行部にあり、また、そこでの議論が必ずしも政策に取り入れられる訳でもない。
- ⑥ 2010年総選挙の結果、保守党は政権に就いたが、過半数の議席を得られず、連立政権を組まざるを得なかった。現政権における保守党議員の造反は、他の政権交代直後の事例に比べて多い。今後、キャメロン党首と保守党はどう対応するのか、注目される。

# 英国保守党の組織と党内ガバナンス —キャメロン党首下の保守党を中心に—

政治議会課 宮畑 建志

## 目 次

- はじめに
- I 組織の概要
- II 党首
  - 1 権限と地位
  - 2 補佐体制
- III 政策決定過程
  - 1 野党時の政策決定 (1) —日常的な課題—
  - 2 野党時の政策決定 (2) —中長期的な課題—
  - 3 与党時の政策決定
- IV 党内ガバナンス (1) —議会内政党—
  - 1 調整の仕組み
  - 2 統制の仕組み
- V 党内ガバナンス (2) —議会外政党—
  - 1 候補者選定過程
  - 2 政策立案過程
- おわりに

はじめに

ウェストミンスター宮殿（英国議会議事堂）の程近くに、赤レンガ造りの7階建てビル「ノーマン・ショウ・サウス」<sup>(1)</sup>(Norman Shaw South)が建っている。総選挙の前年（2009年）、英国保守党の政治機構を調べるためにここを訪れたスペクテイター誌の記者は、「まるで英国版のウェストウイングだ。重要なプレイヤーたちが部屋を歩き来し、廊下で45秒の即席会議を開いている」とその様子を綴った<sup>(2)</sup>。ウェストウイングとは、米国ホワイトハウスの西棟のことであり、大統領とそのスタッフの執務室等が入っていることから米国政府における意思決定の中枢を指す言葉にもなっている。野党にも拘わらずウェストウイングに例えられた保守党中枢の主は、デービッド・キャメロン党首（在任期間：2005年12月～現在）である。キャメロンは野党時代、労働党首相による「大統領型」とも評される側近政治を批判していたが、メディアは逆に、その党運営の手法から、キャメロン政権が誕生した際の側近政治を懸念していた<sup>(3)</sup>。

近年、議院内閣制を採用する国において、首

相（党首）の大統領化（presidentialization）という現象が指摘されている<sup>(4)</sup>。英国においても、首相（党首）周辺に権力と関心が集中し、内閣、議会および党内機関がバイパスされ、首相（党首）と有権者（党員）が直接結び付く傾向は観察できる。しかし、大統領制においては、大統領と議会が有権者から各々直接委任を受けるのに対し、議院内閣制は、有権者から議会へ、議会から首相・内閣へという単線的に連結する委任関係（そして逆方向の説明責任の関係）を基本としており、大統領制とは大きく異なる。議院内閣制の場合、委任の各局面において大きな影響力を持つのが政党である<sup>(5)</sup>。このため首相（党首）にとって自党の凝集性（まとめり）の確保が重要になるのであり、それを欠けば大きなリスクを抱えることになる。自党によって首相の座から降ろされた、または降ろされかけた2人の保守党党首の言葉は重い。「自分の内閣が支持を撤回したことを知った首相というものは、致命的に弱体化する」<sup>(6)</sup>（マーガレット・サッチャー党首、在任期間：1975年2月～1990年11月）。「いかなる党首も自党の支持がある場合のみ党首である」<sup>(7)</sup>（ジョン・メージャー党首、在任期間：1990年11月～1997年6月）。首相としてのキャメロンのリーダーシップは、連立相手である自

(1) 「ノーマン・ショウ」ビルは北棟と南棟に分かれている。いずれも現在下院の所有となっており、下院議員や議会スタッフの執務室等が入っている。なお、保守党本部は現在、ミルバンクタワーに入っている。House of Commons Information Office, *The Norman Shaw Buildings*, Factsheet G13, General Series, Revised August 2010. <<http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/g13.pdf>>

(2) Fraser Nelson, "Fraser Nelson reviews the week in politics," *Spectator.co.uk*, 4 July 2009. <<http://www.spectator.co.uk/politics/all/3731138/politics.shtml>>

(3) 例えば、"Don't bank on Cameron ditching sofa government," *Independent*, 13 February 2010; "The return of sofa politics: Cameron faces a grilling ... from This Morning's Phil & Holly," *Daily Mail*, 12 January 2010.

(4) Thomas Poguntke and Paul Webb, eds., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

(5) Kaare Strøm, "Parliamentary Democracy and Delegation," Kaare Strøm et al., eds., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp.55-106; Wolfgang C. Müller, "Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work," *European Journal of Political Research*, Vol.37, Issue 3, 2000, pp.309-333 を参照。

(6) マーガレット・サッチャー（石塚雅彦訳）『サッチャー回顧録 下巻』日本経済新聞社、1993、p.483。（原書名：Margaret Thatcher, *The Downing Street years*. 1993.）

(7) John Major, *John Major: the autobiography*, London: HarperCollins Publishers, 1999, p.626.

由民主党との関係に依存する面もあるが、保守党の組織運営の状況に左右されることも十分考えられる。だが、そもそも、キャメロンが舵取りする保守党とはどういう組織なのだろうか。

本稿は、英国保守党の組織とその党内ガバナンス（党内の統制および調整）について、キャメロン党首下の保守党を中心に説明する。その際、党首（党執行部）と議会内政党<sup>(8)</sup>との関係を中心に据え、その関連で議会外政党にも言及する。なお、政党財政の問題は、党内ガバナンスを考察する上で非常に重要なテーマであるが、本稿では取り上げない。

## I 組織の概要

各国の政党を見ると、議会内の議員集団（議会内政党）が次第に議会外に政党組織（議会外政党）を整備していった政党と、まず議会外に政党組織があり、次第に議会に進出して議会内政党を形成していった政党の2つのタイプがある。英国保守党は前者の典型例である。保守党は当初、議員集団として形成され、議会外に政党組織を持たなかったが、1867年に行われた第2次選挙法改正によって有権者が飛躍的に増加したため、同年、議会外に、地方組織の基礎単位である選挙区協会（Constituency Association）の連合体として保守立憲選挙区協会全国連合（後の保守統一協会全国連合、以下「全国連合」という）を組織した。その3年後の1870年、党本部の組織を強化するために設立されたのが、中央事務局（現保守党キャンペーン本部）であった。以後、議会内政党、全国連合、中央事務局の3つの組

織が、統一のルールを持つことなく、特に議会内政党と全国連合が互いに自律的に行動する体制を1998年まで維持することになる。

現在の保守党組織の大枠は、1997年総選挙の地滑り的な敗北を受けて、ウィリアム・ヘイグ党首（在任期間：1997年6月～2001年9月）が行った党改革の産物である<sup>(9)</sup>。改革の最大の課題は党員の減少と高齢化に直面する党組織の建て直しにあったが、その現状を把握しようにも党員の全国名簿すら存在しないという状況であった。ヘイグは、旧来の3組織を保守党史上初めて、単一の党規約の下、単一の機構に統合した。これに伴い、保守党評議会<sup>(10)</sup>（the Board of the Conservative Party. 以下「党評議会」という）という党全体の統治機関が創設され、党員名簿の管理をはじめ、下院議員候補者名簿の管理、党大会の運営、選挙運動、党財政の管理など、党の組織運営に関するすべての業務は、党評議会の指揮・監督の下に行われることになった。地方組織に関しては、選挙区レベルの上部に、エリア・レベルを設け、党評議会と選挙区協会との間の連絡役となる42のエリア理事会（Area Councils）およびエリア運営執行部（Area Management Executives）を設置した。また、エリアの境界を越える選挙運動および政治活動の調整のため、地域レベルを設け、各地域（イングランドに9、ウェールズに1）に3名の地域調整担当（Regional Co-ordinator）を置いた<sup>(11)</sup>。このほか、党員の意見を集約し、党執行部と党員の連絡役として活動するための全国保守党協議会（National Conservative Convention）が新設された。こうして各レベルにおける執行機関を媒

(8) ここでいう議会内政党とは、「同じ政党に所属する、代表機関（本稿では英国議会）の構成員により組織された集団」を意味する。また、議会内政党以外の政党組織を議会外政党とする。Knut Heidar and Rund Koole, "Approaches to the study of parliamentary party groups," Knut Heidar and Rund Koole, eds., *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties behind closed doors*, London: Routledge, 2000, pp.4-22 を参照。

(9) 以下、改革の内容は、Conservative Party, *The Fresh Future*, 1998; F. N. Forman and N. D. J. Baldwin, *Mastering British politics*, 5th ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, pp.113-115; 梅津實「野党党首としてのウィリアム・ヘイグー1997年～2001年のイギリス保守党」『同志社法学』53巻8号, 2002.3, pp.3276-3283 を参照。

(10) 2011年11月1日現在で、評議会の構成員は19名である。Conservative Party, *Members of the Board*. <[http://www.conservatives.com/People/Members\\_of\\_the\\_Board.aspx](http://www.conservatives.com/People/Members_of_the_Board.aspx)>

介にして、党評議会と全国に広がる選挙区協会とが直線的につながるように設計されたのである<sup>(12)</sup>(現在の党組織図および議会外政党の主な会議体の概要については、各々図1および表1を参照)。

議会内政党は、この改革の結果、党規約に拘束されることになり、党首選挙における投票の独占権を失った(手続は党規約に規定された)。2005年、マイケル・ハワード党首(在任期間:2003年11月~2005年12月)の下で、その独占権の回復が目指されたが失敗に終わった。というのも、党規約の改正につながる決定は、議会外政党の代表を含む規約委員団(Constitutional College. 表2参照)の投票を経なければならないが、党首選出手続改正案は、議会外政党の支持が得られず、否決されてしまったからである<sup>(13)</sup>。これは議会内政党にとって議会外政党が障害物になり得ることを示している。しかし、実際は、党規約に議会内政党の関連規定は少ない。その組織に関する規定は存在せず、政策面で拘束できる手段も見当たらない。したがって、議会内政党は、党規約に拘束されるとはいえ、依然として議会外政党から高い自律性を有しているのである。

以上、ヘイグによる党組織改革の概要を見てきたが、組織構造は変わっても、保守党の党内ガバナンスの頂点に立つのが党首であることには変わりはない。そこで、「保守党組織の検討をおこなうためには、まず党首の役割から始め

なければならない」<sup>(14)</sup>とした英国の政治学者、ロバート・マッケンジーに倣って、次章では党首について述べることにする。

## II 党首

### 1 権限と地位

保守党党首の権限は、労働党党首に比較して強大である。保守党が政権にあるときは勿論、野党である場合においても、党首は、「影の内閣」の閣僚や党の主要な役員を自由に選ぶことができる(労働党が野党である場合は、副党首および「影の内閣」の多くの閣僚は、党首選挙とは別の選挙によって各々選出される)。また、党の政策やマニフェスト(政権公約)の策定についても最終的な責任を有している。党首は党規約には拘束されるが、その他の党大会等の機関が行った決定は、参考として、党首に「伝達される」にすぎない。実際にこれらの決定を黙殺ないし拒絶することは現実的ではないにしろ、党首は、これらに直接拘束されることはない。さらに、保守党キャンペーン本部(II章2(2)参照)は、実質的には、党首の個人的影響力の及ぶ機関である。党首は、保守党キャンペーン本部の主要な役員を任命することによって、党の宣伝、調査、財政等の主要な手段を効果的に管理することができる。以上のように、保守党は、党首の手に巨大な権力を集中させているのである<sup>(15)</sup>。

(11) ただし、上記の地方組織の構造は、英国保守党のスコットランドにおける自治機関であるスコットランド保守統一党には適用されない。また、北アイルランドは全体で1つのエリアを構成するため、地域調整担当は置かれない。また、ウェールズには、執行機関としてウェールズ評議会が設置されている。

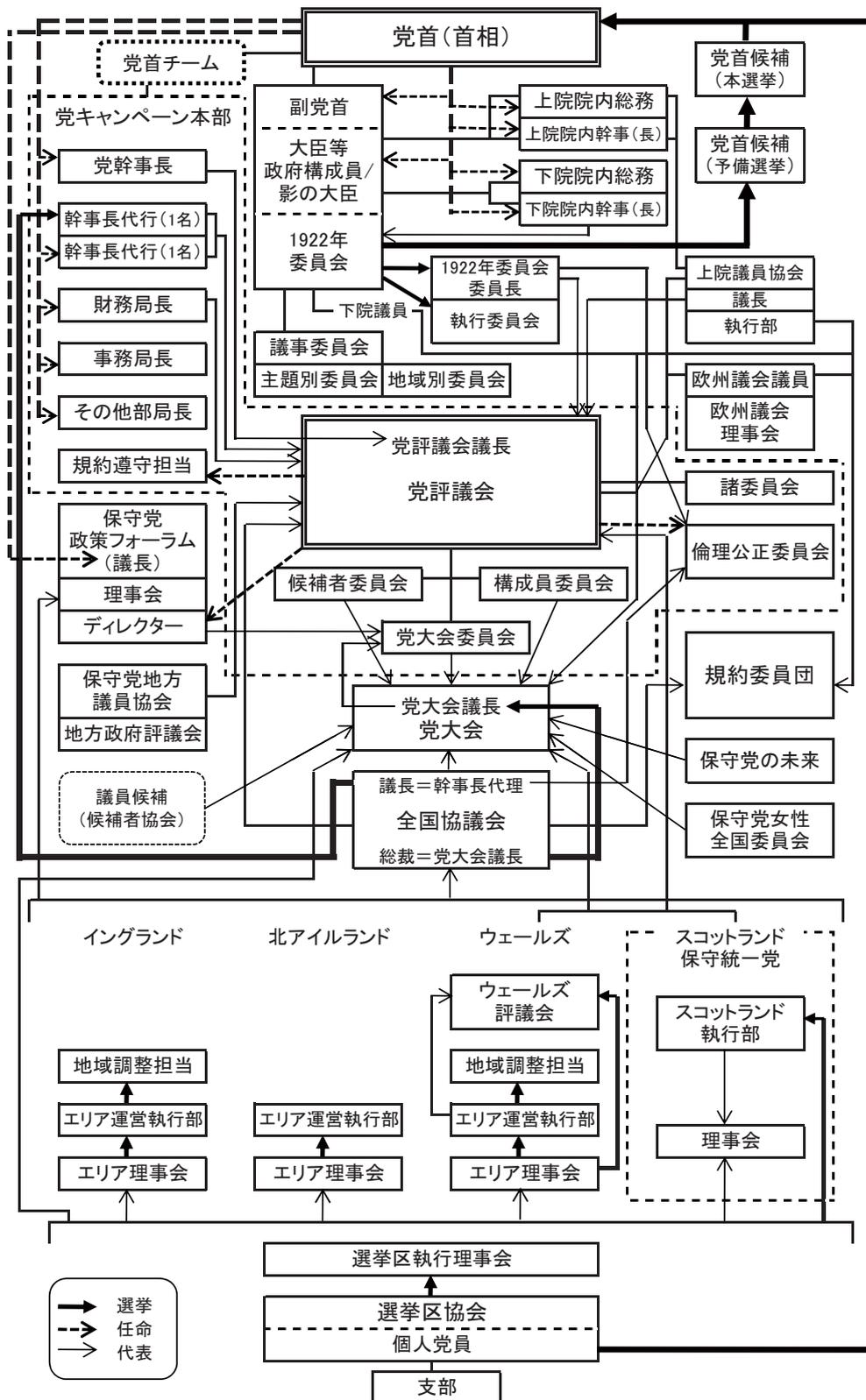
(12) 梅津 前掲注(9), p.3278.

(13) 全有権者数1,141名中、1,001名が投票(投票率87.7%)した。可決の3条件(表2参照)のうち、①全体の賛成票は全有権者数の53.5%であり、②下院議員の71%の賛成を得て、2条件は満たしたが、③全国保守党協議会の58%しか賛成を得られず、最後の条件を満たせず否決された。Conservative Party, "Way now clear for leadership election," *Press Releases*, 27 September 2005. <[http://www.conservatives.com/Activist\\_centre/Press\\_and\\_Policy/Press\\_Releases/2005/09/Way\\_now\\_clear\\_for\\_leadership\\_election.aspx](http://www.conservatives.com/Activist_centre/Press_and_Policy/Press_Releases/2005/09/Way_now_clear_for_leadership_election.aspx)>

(14) R. T. マッケンジー(早川崇・三澤潤生訳)『英国の政党 上巻』有斐閣, 1965, p.17.(原書名: R. T. McKenzie, *British political parties: the distribution of power within the Conservative and Labour parties*. 1963.)

(15) 同上, p.27; 三好陽「イギリスにおける選挙と政権選択」成田憲彦ほか『選挙と国の基本政策の選択に関する研究』総合研究開発機構, 1996, pp.100-102を参照。

図1 保守党組織の概略



(出典) F. N. Forman and N. D. J. Baldwin, *Mastering British politics*, 5th ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, p.114; Conservative Party, *Constitution of the Conservative Party*, first published February 1998, amended April 2009; Conservative Party, *The Fresh Future*, 1998; The Scottish Conservative and Unionist Party, *Building for Scotland: Strengthening the Scottish Conservatives*, November 2010 を基に筆者作成。

表1 保守党議会外政党的な会議体の概要

1 党評議会	
位置付け	党組織および党運営における最高意思決定機関。
主な任務	①党のキャンペーン、組織、党員および資金調達に関する戦略の策定および実行、②党の年次予算の見直しおよび承認、財務実績の監視、年次財務諸表の作成および発行、③党の上級職員への任命、選挙区協会・認定団体の役員への配置換えまたは免職、④諸組織・諸団体に対する認定団体等の地位の付与および取消、⑤党の目標、目的および価値に反する行為等をした党員の党員資格停止または除名、⑥全国構成員名簿の管理、候補者公認名簿の維持、党大会の組織化等。
構成員	①党幹事長、②2名の党幹事長代行、③全国保守党協議会議長を除く全国保守党協議会により選出される4名、④1922年委員会委員長、⑤保守党上院議員協会議長、⑥スコットランド保守統一党副議長、⑦ウェールズ保守党議長、⑧保守党地方議員協会議長、⑨党財務局長、⑩党評議会議長の指名を受けた1名の上級職員、⑪3名の下院議員。なお、上記構成員のほか、党評議会の支持を得て党首から指名される1名を、また、党首の承認を得て党評議会が任命する1名を、追加的に構成員とすることが可能。
開催頻度等	少なくとも毎年6回開催。定足数は8。
備考	党首は党評議会のすべての会合に招かれる。
2 全国保守党協議会	
位置付け	党首が一般党員の意思を汲み取る場。
主な任務	①党の目的および価値を支持し促進すること、②党評議会への代表を選出すること、③党評議会、エリア運営執行部および認定団体からの報告書を監督し、受領すること、④党員が意見を表明する機会を提供し、党首と党員の連絡役として行動すること、⑤党規約を常時見直し、適宜、規約委員団にその改正を提起すること、⑥党評議会に対し、効果的な組織運営の維持に資する活動について勧告を行うこと。
構成員	①各選挙区協会議長（場合によっては選挙区協会により代理として指名された副議長）、②党評議会から選出された代表者、③スコットランド保守統一党のスコットランド執行部から選出された構成員、④ウェールズ保守党評議会から選出された構成員、⑤エリア運営執行部の全構成員およびスコットランドにおける相当職、⑥地域調整議長全員および地域調整副議長、⑦各認定団体、専門家グループ、その他団体から選出された代表（全認定団体、専門家グループまたはその他団体の代表は100名を超えない）、⑧3名の元全国協議会総裁、⑨2代前までの全国保守党協議会議長、⑩過去1年以内にエリア運営執行部議長を経験した者、⑪過去1年以内に地域調整議長を経験した者。
開催頻度等	少なくとも年2回開催。
備考	党首および党評議会構成員は全国保守党協議会の会合に招かれる。
3 保守党政策フォーラム（CPF）	
位置付け	政策立案過程に党員が参加する場。
主な任務	①党内、特に選挙区協会内における政策アイデア・政策構想の立案・策定を奨励し、調整すること、②政策アイデア・政策構想を受理し、それらに対する返答を保証する過程を確立すること、③政策アイデア・政策構想を適切な手段で諮問すること、④全国レベルでの重要な政策分野について質の高い専門的アイデアの啓発・体系化を促進すること、⑤党大会の組織化における支援、⑥党首および評議会に対し、立案・策定された政策アイデア・政策構想について報告すること。
保守党政策フォーラム理事会：CPFの運営機関	
構成員	①党首によって任命される議長、②党評議会によって任命されるCPFディレクター、③エリア運営執行部の政務担当副議長によって選出される3名の代表、④党評議会議長（党幹事長）によって任命される1名の党上級ディレクター、⑤スコットランド保守統一党規約に基づいて任命される1名の代表、⑥理事会の諮問を受け、CPFディレクターによって参加を認められた特定政策分野において専門性を有する上限5名の個人。
開催頻度等	少なくとも年2回開催。
4 党大会	
位置付け	諮問的機関。
主な任務	党規約には規定なし。
構成員	①全国協議会構成員、②各選挙区協会の2名の副議長、③各選挙区協会から3名の追加的代議員（そのうち1名は認定団体の構成員でなければならない）、④評議会およびその委員会の構成員および元構成員、⑤各選挙区協会のエージェントまたは事務局長、⑥下院議員、欧州議会議員、スコットランド議会およびウェールズ議会議員並びに保守党上院協会構成員、⑦将来の国会および欧州議会議員候補として選抜された者、⑧承認名簿に掲載された議員候補、⑨幹事長、各認定団体および専門家グループまたはその他団体からの評議会が適宜定める数の代議員、⑩スコットランド保守統一党のスコットランド執行部の構成員、⑪ウェールズ保守党の評議会構成員、⑫各総合大学もしくは単科大学単位の支部（Branch）または認定団体の構成員の代議員1名、⑬元全国連合の名誉副総裁、⑭英国における全ての単一自治体（Unitary）、カウンティ（County）、区（Metropolitan: ロンドンの区）、シャー（Shire）、地区（District）およびロンドン地方自治体の保守党グループのリーダー、⑮将来のスコットランド議会およびウェールズ議会議員候補として採用された者。
開催頻度等	年1回開催。党評議会は、党大会委員会の勧告に基づき、臨時党大会を開催することが可能。
備考	党首および（影の）閣僚による演説が行われる。

（出典）Conservative Party, *Constitution of the Conservative Party*, first published February 1998, amended April 2009 等を基に筆者作成。

表2 規約委員団による規約改正手続

構成員 (有権者)	①全国保守党協議会の構成員、②下院議員、③欧州議会議員、④党首によって任命された、保守党上院議員協会役員および上院フロントベンチ・スポークスマン
発議要件	①全国保守党協議会の決議、②党評議会議長に送付された、党員1万人以上の署名付きの請願、③党評議会の決議、④1922年委員会執行委員会の決議
可決要件	①規約委員団における投票数の66%以上、かつ、②規約委員団の全有権者数の50%以上による承認。 ※党規約の第3章「党首」、第4章「党評議会」、第7章「選挙区協会」および第8章「保守党政策フォーラム」の改正案、並びにそれに関連する範囲内でのスケジュールの改正案に関しては、①規約委員団の有権者数の50%以上、かつ、②下院議員の投票数の66%以上、かつ、③全国保守党協議会における投票数の66%以上による承認が必要

(出典) Conservative Party, *Constitution of the Conservative Party*, first published February 1998, amended April 2009 を基に筆者作成。

一方、保守党党首の地位は、労働党党首（特に与党時の労働党党首）に比較すると不安定である。実際、保守党党首の方が辞任に追い込まれる事例が多いのである<sup>(16)</sup>。ただし、党首選出手続の改正により、以前に比べれば状況は改善している<sup>(17)</sup>。現在、党首に任期は設けられていないが、1998年以前は、年に1回、一定の期間内に党首選挙を実施することが可能であった。特にサッチャー党首時代は、党首選挙に立候補するためには、下院議員であることと、下院議員の推薦人およびその賛同者（各々1名）の存在が要件として課されるだけという極めて低いハードルしか設けられていなかった。このため、サッチャーは、首相でありながら1989年、1990年と2年連続で、党首選挙を戦わなければならなかった。一方、第1回投票において党首に選出されるためには、得票率が50%より大きく、かつ、得票数第2位の候補者に対して、得票率で15%以上の差をつけることが要件とされ、高いハードルが設けられていた。この15%条項は、現職党首が候補者となる場合は、党首の信任の基準となる。つまり、現職党首にとっ

て、たとえ第1回投票において最多得票であったとしても、15%条項をクリアできなければその権威は傷つき、事実上、第2回投票を辞退する以外に道はなくなってしまうのである。1990年、サッチャーが、党首の座から、即ち首相の座から降りなければならなかったのは、まさにこの15%条項をクリアできなかったからである。メジャー党首下では、15%条項は残されたものの、党首選挙の実施に下院議員の10%の要求が課された。続くヘイグ党首は、1998年に党組織改革の一環として党首選出手続の大幅改正を行い、候補者2名までは下院議員の投票で絞り込み、本選挙の投票には全党員に各1票の投票権を与えることとした。15%条項は廃止され、当選要件は投票数の過半数の得票とされた。また、現職党首への挑戦は党首への不信任と明確に位置づけられ、党首不信任案が可決された場合のみ党首選挙の実施を可能にした。不信任投票の実施は下院議員の15%の要求があった場合とされ、その可決は、下院議員による秘密投票の結果、過半数の賛成票が得られた場合とされた<sup>(18)</sup>。以上のように、保守党は、党首選

(16) 第2次世界大戦後の労働党党首は、党首選挙において挑戦を受けることはあっても敗北した例はない。一方、保守党は、エドワード・ヒース党首（在任期間：1965年6月～1975年2月）およびサッチャー党首が、党首選挙の結果、辞任している。また、現職の首相であったメジャー党首が、強まる「メジャー降ろし」の動きを受けて一旦党首を辞任し、党首選挙を実施して改めて信を問うという奇策に出ざるを得ない状況にまで追い込まれた。さらに、現行手続の下で初めて党首に選出されたイアン・ダンカンズ党首（在任期間：2001年9月～2003年10月）は、党首不信任投票において75票対90票で敗北し、辞任を余儀なくされた。

(17) 以下、イギリス二大政党の党首選出手続の内容およびその変遷については、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, pp.127-149を参照。

出手段において党首の地位を不安定化する要素を段階的に排除してきたのである。

しかし、それでもなお、与党時の労働党党首と比較するとその地位は脆弱である。与党時の労働党党首への挑戦は、臨時党首選挙の実施という形で行われる。臨時党首選挙の場合、反党首側は、「反党首」で一致し得たとしても、選挙で現職党首の得票を上回るよう候補者を調整しなければならない。さらに、この臨時党首選挙の実施は、党大会において過半数の要求があったときのみとされ、また、立候補には下院議員の20%の推薦人が必要となる。このような手続に比べると、保守党における党首不信任案の可決のハードルは低いと言えよう。

保守党党首は、強大な権限を持ち、党内に補佐機構をはじめとする多くの資源を有する。また、任期が設定されていないため、政策の立案・策定、党改革の実施等のための時間の確保も一定程度見込める。しかし、党首の地位は、段階的に強化されてきたとはいえ、党首不信任案の発議者であり投票者でもある下院議員との関係次第では不安定化しかねないのである。

## 2 補佐体制

### (1) 党首チーム

党首チームは党の公式機関として組織される訳ではないが、どの党首下においても、何らかの形で党首の側近集団が形成されるのが通例で

ある（その影響力の度合いは様々である）<sup>(19)</sup>。キャメロンは、野党時代、自身の姓に似たアフリカの国名を振って「カメルーン」(Cameroon) と称される党首チームを持っていた<sup>(20)</sup>。図2は、コンサーバティブインテリジェンス<sup>(21)</sup>が、保守党スタッフ、ジャーナリストおよび政治家に対する50を超えるインタビューに基づいて作成した、野党時代の党首チームの人物関係図(2009年6月時点)である<sup>(22)</sup>。彼らの活動の拠点の一つは、ノーマン・ショウ・サウスである。キャメロンの執務室の隣には党首付補佐であるエドワード・レウェリンやキャサリン・フォールの執務室があり、党首へのゲート・キーパーの役割を果たした。その隣にアンディ・コールソン(広報局長)、スピーチライター陣、オリバー・レトウィン(下院議員、政策再検討議長兼調査局議長)の各執務室が並ぶ。キャメロンの執務室のもう一方の隣にはスティーブ・ヒルトン(戦略局長)やティム・チャトウィン(首席企画担当)の部屋が、ジョージ・オズボーン<sup>(23)</sup>(下院議員、影の財務相兼総選挙調整担当)付補佐と相部屋になる形で位置し、さらにその隣にはオズボーンの執務室があった<sup>(24)</sup>。もう1つの拠点は、保守党キャンペーン本部があるミルバンクタワーである。キャメロンとオズボーンは1つの部屋を共有し、そのすぐ外側に主要な個人スタッフの執務室があった<sup>(25)</sup>。

キャメロン・チームの特徴としては、イート

(18) 可決された場合、党首は解任され、解任された党首は、次の党首選挙に立候補出来ない。否決された場合、1年以内に再び党首不信任投票を実施することはできない。

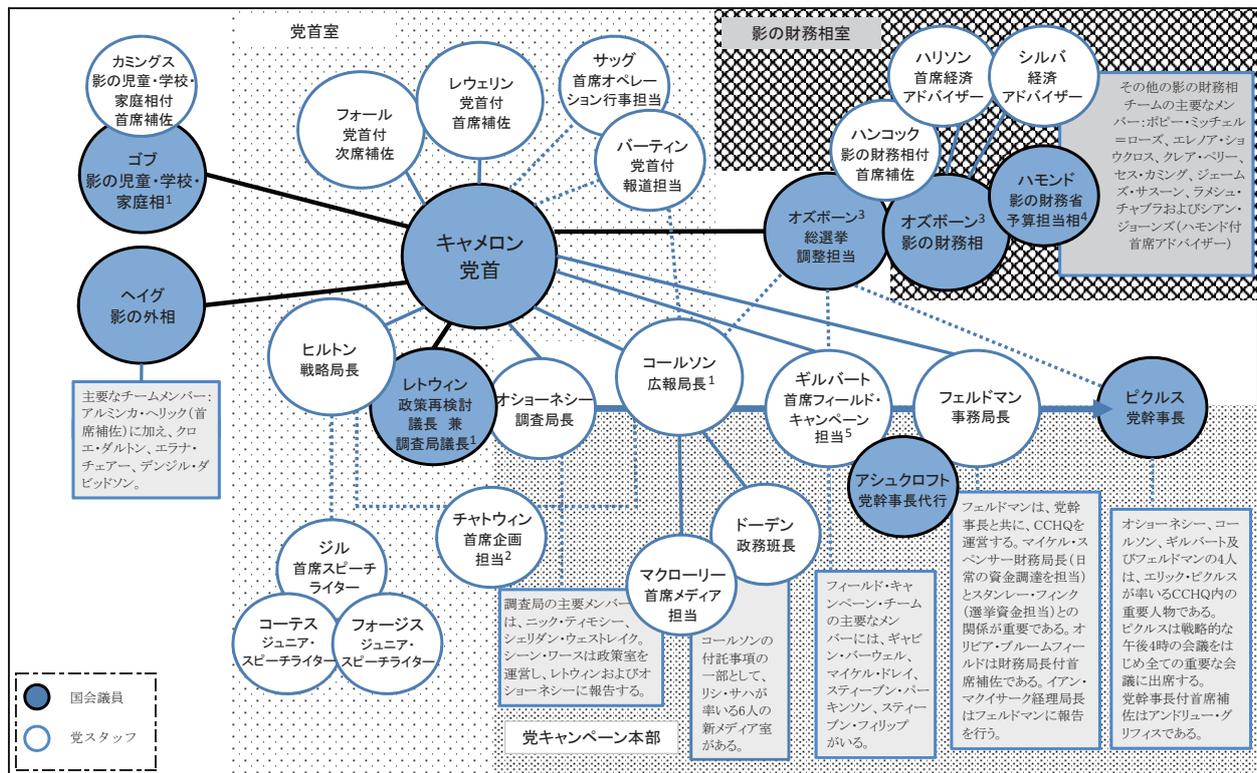
(19) 近年の例では、ダンカンスミス党首については、“Duncan Smith rounds off his inner circle: Cathy Newman on the team of advisers assembled by the Tory leader since he came to power,” *Financial Times*, 28 December 2002. ハワード党首については、“Press chief completes Howard’s inner circle Conservative Central Office,” *Financial Times*, 21 November 2003 等が党首の側近集団について言及している。

(20) Andy Beckett, “The Cameroons,” *Guardian*, 21 March 2007.

(21) イアン・ダンカンスミス党首付首席補佐を務め、社会公正センター(Centre for Social Justice)の共同創立者であるティム・モンゴメリー、元下院議員のポール・グッドマン、BBCおよびテレグラフ紙の元記者であるジョナサン・イサビーらが設立した団体。ConservativeIntelligence.com, “About.” <<http://www.conservativeintelligence.com/about/>>

(22) ConservativeHome, *Tory Diary*, 1 July 2009. <<http://conservativehome.blogspot.com/2009/07/david-camerons-west-wing.html>>

図2 野党時代のキャメロン・チームの概要 (2009年6月時点)



(注1) 出典には役職名が各々「学校相」、「政策長」、「首席広報企画担当」となっているが、本文の表記に統一した。  
 (注2) 出典には「ヒルトンとコールソンとの重要な橋渡的存在である」との記載がある。  
 (注3) 同一人物。  
 (注4) 出典には役職名の明示はなく、「歳出削減を監督する、強力な「財務副相」として置かれた」との記載がある。  
 (注5) 出典には「世論調査も担当」との記載がある。  
 (出典) *David Cameron's 'West Wing'*, Conservativeintelligence.com, 28 June 2009. <<http://conservativehome.blogs.com/files/wallchart.pdf>> を基に筆者作成。

(23) ジョージ・オズボーン影の財務相もまた、経済政策立案のために自身のチームを有していた。まず、影の財務相付首席補佐としてマシュー・ハンコック（元イングランド銀行員）がいる。その他、ルパート・ハリソン首席経済アドバイザー（元財政学研究所）以下、ロアン・シルバ（元財務官僚）、エレノア・ショークロス（元ボリス・ジョンソン大ロンドン市長付調査員）、セス・カミング（元アクセンチュアおよびシンクタンク「リフォーム」所属）といった経済アドバイザーがいる。また、保守党は、2009年2月に、経済再生委員会（Economic Recovery Committee）を設置し、隔週で、短期的不況対策および長期的計画の両方の観点から経済状況を議論し、オズボーンに助言を行っている。その構成員は、クリストファー・гент（元ボーダフォンCEO）、ピーター・ミドルトン（元パークレイズ・グループ会長）、シーラ・ノークス（上院スポークスマン、元KPMGパートナー）、ブライアン・ピットマン（元ロイズTSB会長）、ジェームズ・サスン（元財務官僚）、サイモン・ウォルフソン（元ネクストCEO）、エリック・シュミット（グーグルCEO）であった。特にジェームズ・サスンは中心的な役割を果たしたとされる。Open Road, *Cameron's Conservatives: The ones to watch*, [2009], p.16. <[http://www.theopen-road.com/docs/Camerons\\_Conservatives.pdf](http://www.theopen-road.com/docs/Camerons_Conservatives.pdf)>  
 (24) *David Cameron's 'West Wing'*, Conservativeintelligence.com, 28 June 2009. <<http://conservativehome.blogs.com/files/wallchart.pdf>> なお、影の内閣の有力者の多くは、ノーマン・ショウ・サウスではなく、隣のビルの「ポートカリス・ハウス」(Portcullis House: 議員事務所や特別委員会の会議室等が入っている)に執務室があったという。Nigel Fletcher, "The Corridors of (no) Power: Office Politics in the Heart of Shadow Government," Nigel Fletcher, ed., *How to be in Opposition: Life in the Political Shadows*, London: Biteback, 2011, pp.109-110.  
 (25) Stephen Ingle, *The British Party System: An Introduction*, 4th ed., London: Routledge, p.72.

ン校をはじめとするパブリック・スクールやオックスフォード大学およびケンブリッジ大学の卒業生、ロンドン出身者が多いことが挙げられる<sup>(26)</sup>。また、キャメロン、オズボーン、レトウィン、ヒルトン、レウェリン等、保守党調査局での勤務経験がある者も多い。さらに、チーム内の議員の少なさも特徴として指摘されている<sup>(27)</sup>。

さて、政権交代後、キャメロン・チームはどのように処遇されたのであろうか。表3は、図2中の丸で囲まれた人物（スピーチライターを除

く）の政権交代前後における異動状況を示している。党スタッフについて特徴的なのは、その多くが首相付特別顧問に就任していることである<sup>(28)</sup>。また、表では取り上げなかったが、図に名前が挙げられているスタッフの中では、保守党調査局からシーン・ワース（首相付）、デンジル・ダビッドソン（外務英連邦相付）、ニック・ティモシー（内務相付）およびシェリダン・ウェストレイク（コミュニティ・地方政府相付）が、影の財務相チームからは、エレノア・ショウクロス、ラメシュ・チャブラ、ポピー・ミッチェル

表3 政権交代前後における党首チームの異動状況

党首チーム	政権交代前	政権交代直後
<b>議員</b>		
ジョージ・オズボーン	影の財務相 兼 総選挙調整担当	財務相
ウィリアム・ヘイグ	影の外相	外相
オリバー・レトウィン	政策再検討議長 兼 調査局議長	内閣府政策担当大臣
マイケル・ゴブ	影の児童・学校・家庭相	教育相
エリック・ピクルス	党幹事長	コミュニティ・地方政府相
マイケル・アシュクロフト	党幹事長代行	党幹事長代行
フィリップ・ハモンド	影の財務省予算担当大臣	運輸相
<b>党スタッフ</b>		
アンディ・コールソン	広報局長	首相付特別顧問 (広報ディレクター)
キャサリン・フォール	党首付次席補佐	首相付特別顧問 (次席補佐官)
アンドリュー・フェルドマン	事務総長	上院議員 党共同幹事長
スティーブン・ギルバート	首席フィールド・キャンペーン担当	首相付政務秘書官 兼 キャンペーン局長 (党職)
スティーブ・ヒルトン	戦略局長	首相付特別顧問 (上級顧問)
エドワード・レウェリン	党首付首席補佐	首相付特別顧問 (首席補佐官)
ジェームズ・オショーネシー	調査局長	首相付特別顧問 (政策室長)
ティム・チャトウィン	首席企画担当	首相付特別顧問
リズ・サッグ	首席オペレーション・行事担当	首相付特別顧問 (首席行事・視察担当)
ギャビー・バーティン	党首付報道担当	首相付特別顧問 (政務報道官)
ヘンリー・マクローリー	首席メディア担当	首相付特別顧問
オリバー・ドーデン	政務班長	首相付政務顧問 兼 政務局長 (党職)
マシュー・ハンコック	影の財務相付首席補佐	下院議員
ルパート・ハリソン	首席経済アドバイザー	財務相付経済顧問
ローハン・シルバ	経済アドバイザー	首相付特別顧問
ドミニク・カミングス	影の児童・学校・家庭相付首席補佐	(後に) 保健相付特別顧問

(出典) *Vacher's Quarterly*, Issue 1138, June 2010 等を基に筆者作成。

(26) Dennis Kavanagh and Philip Cowley, *The British General Election of 2010*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, p.82.

(27) "Oh no. Not another one who wants to be in the West Wing," *Observer*, July 5 2009.

(28) 特別顧問とは、首相および大臣により任命されるいわゆる政治的任命職である。職業公務員とは異なり、政治的観点から首相および大臣を補佐する。政権交代直後（2010年6月10日時点）の首相付特別顧問の総数は18人である。HC Deb. 10 June 2010, C32-4WS.

＝ローズ（以上、財務相付）およびシアン・ジョーンズ（運輸相付）が、さらに影の外相の首席補佐であったアルミンカ・ヘリック（外務英連邦相付）が特別顧問に就任している。一方、政府関係のポストに就いていないのは、図2中の丸で囲まれた党スタッフの中では、アンドリュウ・フェルドマンおよびマシュー・ハンコックのみである。党首チームの多くは、政権交代に伴い、政府関係の何らかのポストに就き、引き続き党首（首相）を補佐するのである。

## (2) 保守党キャンペーン本部

保守党キャンペーン本部（Conservative Campaign Headquarters. 以下「CCHQ」という）は、党の組織活動を統括し、議会内政党と議会外政党の両方に事務的および専門的なサービスを提供する組織である<sup>(29)</sup>。しかし、CCHQの要職の任命権は概ね党首にあることから、実質的には、党首の個人的機関とされることが多い<sup>(30)</sup>。CCHQには、財務局のほか、複数の専門組織が存在する。近年は再編を繰り返してきたが、フィールド・キャンペーン部門（世論調査とキャンペーンを担当）、広報部門（メディアチームを擁し、CCHQの中でもより政治的な活動を担当）、政

策および調査部門という伝統的な3部門からなる構造に回帰してきたとの指摘もある<sup>(31)</sup>。また、2010年総選挙後もCCHQの専門組織を簡素化する再編が行われている<sup>(32)</sup>。CCHQに関する詳細な情報は公表されていないが、例えば、フィールド・キャンペーン部門は、ステイブ・ギルバート（キャンペーン局長）の下に、4名のキャンペーン副局長を配し、地域（北部、中部、南部および南西部）毎に、1名のフィールド局長、複数のフィールド・キャンペーン担当、1名または複数のボランティア党（議会外政党の地方組織を指す）責任者等を置く体制を採っている<sup>(33)</sup>。

以下では、CCHQの運営に責任を持つ党幹事長およびCCHQ内の政策立案に関わる専門組織である保守党調査局について概要を説明する。

### (i) 党幹事長

今日、CCHQを監督し、運営に責任を持つのは、党首が、慣例として国会議員の中から任命する党幹事長（Chairman of the Party）である<sup>(34)</sup>。また、事務方としてCCHQの日常の運営に当たるのが事務局長（Chief Executive）である<sup>(35)</sup>。

党幹事長は、役職指定で党評議会議長を兼務

(29) 三好 前掲注(15), p.107.

(30) 例えば、Ingle, *op.cit.*(25), p.65; Paul Webb, "Party Organizational Change in Britain: The Iron Law of Centralization?" Richard S. Katz and Peter Mair, eds., *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London: Sage Publications, 1994, p.110.

(31) Conservativeintelligence.com, *op.cit.*(24)

(32) Conservative Party, *Annual Report and Financial Statements for the year ended 31 December 2010*, p.5. <[http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/database-of-registers/statements-of-accounts/soa/pdfs/soa\\_27-07-11\\_09-30-38.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/database-of-registers/statements-of-accounts/soa/pdfs/soa_27-07-11_09-30-38.pdf)>

(33) ConservativeHome, *Tory Diary*, 12 July 2010. <<http://conservativehome.blogs.com/thetorydiary/2010/07/appointments-confirmed-after-the-restructuring-of-cchqs-campaigning-department.html>>

(34) 旧中央事務局は当初、院内幹事長によって運営されていた。しかし、運営方法等の批判を受け、1911年、当時のバルフォア党首が設置した統一組織委員会（Unionist Organization Committee）の中間報告に基づいて、院内幹事長の任務は、院内組織の運営のみに制限されることになり、中央事務局の長としてそのスタッフを指導する党幹事長と資金調達に責任を持つ党財務局長（Party Treasurer）という党首が任命する2つのポストが新設された。Stuart Ball, "The National and Regional Party Structure," Anthony Seldon and Stuart Ball, eds., *Conservative Century: The Conservative Party since 1900*, Oxford: Oxford University Press, 1994, pp.171-172.

(35) 1998年以前は、Principal Agent, General Director, Director of Organisation等といった役職名であった。N. J. Crowson, *The Longman companion to the Conservative Party since 1830*, Harlow: Longman, 2001, pp.133-134.

することになっている。また、党幹事長職が設けられた当初は、党幹事長は下級大臣級の扱いを受けていた<sup>(36)</sup>が、今日では、野党時には影の閣僚になることが通例である。与党時には、議会期の前半は政府の役職に就かないが、後半はランカスター公領相または無任所閣内相のポストが与えられ、内閣の一員となるのが第48議会期（1979-1983）以降の保守党政権では慣例になっていた<sup>(37)</sup>。現在は、サイーダ・ワルシとアンドリュー・フェルドマンが共同で党幹事長を務めている。ワルシは、野党時代から上院議員を務めており、政権交代後は無任所相になっている。一方、党評議会議長にはフェルドマンが就任している。フェルドマンは、野党時代は国会議員ではなく、党スタッフとして事務局長の任にあった。政権交代後、党幹事長であったエリック・ピクルスがコミュニティ・地方政府相に就任したため、フェルドマンが党スタッフのまま、党幹事長に昇進することになった（表3参照）。このような場合、爵位を与えて上院議員にすることで慣例を守る方法が採られることがしばしばあるが<sup>(38)</sup>、フェルドマンも例外ではなく、2010年12月に上院議員に任命されている。

党幹事長の下には、規約上は、党幹事長代行（Deputy Chairman）が最低2名いることになっている<sup>(39)</sup>。この2名は、党評議会の構成員となるが、そのうち1名は、全国保守党協議会で議長に選出された者が就任する。もう1名は党首によって任命される。現在、ジェレミー・ミドルトン（党スタッフ）が全国保守党協議会議長を務め、その他の党幹事長代行として、マイケル・ファロン（下院議員）が就任している<sup>(40)</sup>。党幹事長代行より下位に党副幹事長（Vice Chairman）が置かれ、2010年12月末日現在で、「保守党の未来」（Conservative Future：党の青年組織）、社会活動、ビジネスの3担当が存在する<sup>(41)</sup>。設置される担当はその時々によって異なる。政権交代直前には、党首から任命された4人の党幹事長代行があり、各々、標的議席および世論調査担当（党評議会構成員を兼務。標的議席についてはV章1参照）、北部担当、開発担当、国際室および海外保守党担当を務めていた。その下位には、都市担当、青年担当、女性担当、Eマーケティング担当、ビジネス担当の党副幹事長が置かれていた<sup>(42)</sup>。

(36) 1946年までの党幹事長の任命は、下級大臣に対して行われている。幹事長の地位は、統一党組織委員会の中間報告においては、閣僚級とするべきだとされていたが、①フロントベンチャーの人材が不足している、②1910年から1911年にかけての派閥に支配された保守党政界においては嫉妬を生むだけになる、③党首の権威に対する潜在的なライバルを創るのは賢明ではない、との判断から、当時のバルフォア党首は、下級大臣級のポストから、若く、エネルギーに満ちた、そして不和を生まない人物を求めた。Ball, *op.cit.*(34), pp.173-174.

(37) 三好 前掲注(15), p.107.

(38) この方法は、国会議員しか大臣になれない英国において、民間人を大臣に登用する一つの方法として採用されている。濱野雄太「英国の省における大臣・特別顧問」『レファレンス』709号, 2010.2, p.133.

(39) Conservative Party, *Constitution of the Conservative Party*, first published February 1998, amended April 2009, p.6.

(40) Conservative Party, *op.cit.*(32); "Tories unveil their minister for the Today programme: Fallon takes over from Ashcroft as deputy chairman," *Daily Telegraph*, 23 September 2010. ただし、保守党のウェブサイトによると、党評議会の構成員になっている幹事長代行はミドルトンのみで、ファロンは構成員になっていないようである。Conservative Party, *op.cit.*(10)

(41) ConservativeHome, *Gazette*, July 2010. <<http://conservativehome.blogs.com/gazette/2010/07/>>

(42) Conservative Party, *Annual Report and Financial Statements for the year ended 31 December 2009*, p.3. <[http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/database-of-registers/statements-of-accounts/soa/pdfs/soa\\_26-07-10\\_14-39-43.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/database-of-registers/statements-of-accounts/soa/pdfs/soa_26-07-10_14-39-43.pdf)>

## (ii) 調査局

保守党調査局 (Conservative Research Department. 以下「調査局」という) は、1929年11月に前身となる組織が設立され、1948年に行われた党組織再編に際し、複数の部署が統合されて現在の調査局が設置された。当初、党から独立した組織であったが、1979年に党中央事務局内に置かれることとなった<sup>(43)</sup>。

調査局の任務は、①長期調査を実施すること、また、党の政策決定を補佐すること、②党の各種の院内委員会に対して正規の書記職員を派遣し、議会で審議される問題の概要を作成すること、③議員、議員候補者、その他の党活動家に対して、当面の政治問題に関する情報および指針を提供すること、④CCHQの各部局に対し、事実に関する情報を提供し、これを補佐すること、である<sup>(44)</sup>。その他に、党刊行物の執筆、党広報の吟味、世論調査の動向分析も任務とされる<sup>(45)</sup>。さらに、オショーンネシー前局長 (在任期間：2007年9月～2010年5月) によると、今日では、分析、調査およびブリーフィングだけでは十分とはいえ、特に野党の場合は、政府が統治能力も有権者の共感も失っていることを示して、政権崩壊を早めることができるような情報の収集および活用に取り組むことも必要になっている。また、注目を集めるような記事をメディアに定期的に発表することも求められているという<sup>(46)</sup>。

党首によっては、調査局よりも党外のシンクタンクを活用したり、個人スタッフを重用したりするケースがある。また、与党の場合、調査

局スタッフが特別顧問等に就任して政府入りすることもあり、その役割は縮小する傾向にある。調査局の党内での重要度に応じて、調査局のスタッフ数も変化する。最盛期には約60人を数えたとも言われるが、党の財政難のため、90年代半ばには20名程度に削減されたと伝えられる<sup>(47)</sup>。オショーンネシーによると、野党時代の2009年時点で、約20人の専門アドバイザー (以前はデスク・オフィサーと呼ばれた) が雇用されている<sup>(48)</sup>。調査局には、外務、内務、公共サービス、経済競争性の各班のほか、ブリーフィング班があり、各班の班長には上級専門アドバイザーが就いている。これとは別に、オズボーン (影の財務相) の秘書室に、8人のアドバイザーからなる、調査、政策および報道各担当の混成部隊である財務チームが形成されている<sup>(49)</sup>。また、学術界、官界、経済界およびシンクタンクから8人の専門家を集めて、政策室 (Policy Unit) が設置されている。この政策室は、シーン・ワースが率い、野党時代に、党が発行する緑書や、主に内政に関する政策提言の準備作業の大半を担当した (財務チームは、経済、金融、財政に関する政策立案機能を果たす) と言われる<sup>(50)</sup>。

保守党調査局は、党のシンクタンクとして機能するだけでなく、結果として人材育成の役割も果たしている。党首チームの項目で挙げた者のほか、イノック・パウエル (マクミラン政権の保健相)、レジナルド・モウドリング (マクミラン政権の植民地相、財務相、ヒース政権の内相)、イアン・マクラウド (ヒース政権の財務相)、クリス・パッテン (サッチャー政権の環境相、メー

(43) John Ramsden, *The Making of Conservative Party Policy: The Conservative Research Department Since 1929*, London: Longman, 1980 を参照。

(44) マッケンジー 前掲注(14), pp.389-390.

(45) Jeremy McIlwaine, "The Records of the Conservative Research Department (Appendix 2)," Alistair Cooke, ed., *Tory Policy-Making: The Conservative Research Department 1929-2009*, Eastbourne: Manor Creative, 2009, p.114.

(46) James O'Shaughnessy, "CRD under Cameron," *ibid.*, pp.104-105.

(47) 三好 前掲注(15), p.108.

(48) O'Shaughnessy, *op.cit.*(46), p.104.

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

(50) *ibid.*, p.106.

ジャー政権のランカスター公領相兼党幹事長) といった「将来下院にその名を連ねるような知性があり前途有望な若者が育成され」<sup>(51)</sup> ている。その他、先述のとおり、特別顧問として政府入りする者やシンクタンクやコンサルティング会社に籍を移す者もいる。逆に、一旦調査局を離れた者が再度、調査局のスタッフになることも稀ではない(オショーンネシー前局長もその1人である)。

### III 政策決定過程

#### 1 野党時の政策決定 (1) 一日常的な課題—

##### (1) 党首チーム

2009年6月時点の調査によれば、キャメロン・チームの業務は、通常、午前8時45分に、コールソン(広報局長)が、オショーンネシー(調査局長)、ギルバート(首席フィールド・キャンペーン担当)とコールソン自身のチーム、特にギャビー・バーティン(党首付報道担当)、オリバー・ドーデン(政務班長)、ヘンリー・マクロリー(首席メディア担当)、リシ・サハ(メディア室長)とともに、その日の演説草稿と予定表に目を通すところから始まったという。次に9時15分に、コールソン、チャトウィン(首席企画担当)、ギルバート、レウェリン(党首付首席補佐)、オショーンネシーが参加する会議が開かれたが、これにはキャメロン党首、オズボーン(影の財務相)、ピクルス(党幹事長)、パトリック・マクロリー(下院院内幹事長)、ヘイグ(影の外相)、ケネス・クラーク(影の商務相)、クリス・グレイリング(影の内務相)といった影の閣僚の一部が加わった。午後4時の会議は、党首が出席する定例会議の中で最も重要な会議と位置付けられた。午前の会議が情報の収集と共有の場だとすれば、この会議は意

思決定の場としての性格が強い。この会議には、キャメロン、オズボーン、ピクルスのほか、コールソン、ギルバート、チャトウィン、ドーデン、ハンコック(影の財務相付首席補佐)も参加した。その他、議会開会中は、毎週水曜日の首相クエスチョンタイムの準備に毎週3、4時間が費やされた。その準備会合には、キャメロン、オズボーン、ピーター・キャンベル(元地方議会議員)、コールソン、ドーデン、ニック・ティモシー(調査局調査員)が加わった。要職にある者で、準備会合に定期的に参加したのは、マイケル・ゴブ(影の児童・学校・家庭相)およびレトウィン(政策再検討議長兼調査局議長)である<sup>(52)</sup>。

以上のような形で、日常における実質的な決定は、少人数で行われた。そこから排除された影の大臣らは疎外感を抱き、不満は他の有力者の間にも広がったとの指摘もある<sup>(53)</sup>。

##### (2) 影の内閣

影の内閣とは、「野党第一党が政府を監視し、問題点を批判しつつ、体系的な対策を準備して、早晚、実現すべき政権交代に備えることを目的とする制度」である<sup>(54)</sup>。保守党の影の内閣の閣僚の選任および所管事項の決定は党首の専管事項である。影の内閣の構成は、概ね実際の内閣の構成と同じであり、影の閣僚は各々の所管分野の政策に責任を持つ。影の閣僚の下には、通常、影の閣外相およびスポークスマンが置かれ、全体として「影の政府」とも呼ばれる組織が形成される。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が、臨時に開催されることもある。議題は、通常、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>(55)</sup>。影の内閣の閣議については、

(51) Ingle, *op.cit.*(25), p.72.

(52) Conservativeintelligence.com, *op.cit.*(24); Kavanagh and Cowley, *op.cit.*(26), p.91.

(53) Kavanagh and Cowley, *ibid.*

(54) 三好陽「女王陛下の野党—「影の内閣」の実力」『月刊官界』17巻8号, 1991.8, p.112. 野党第二党(野党時の自由民主党)が影の内閣を形成する場合もあるが、国庫からの役員俸給の支給等の特権は得られない。

有効な意思決定機関としては大きすぎ<sup>(56)</sup>、悪く言えば「ブリーフィングのため」に存在する会議との指摘もある<sup>(57)</sup>。なお、下院議員の影の閣僚は、党所属下院議員の主題別委員会（IV章1(2)(iv)参照）の委員長に就任することになっている。

## 2 野党時の政策決定 (2) —中長期的な課題—

### (1) マニフェストの作成過程

ここでは、2010年総選挙のためのマニフェスト、『英国政府に参加するための招待状』(*The Invitation to Join the Government of Britain*)の作成過程について述べる<sup>(58)</sup>。

キャメロン党首は党首就任（2005年12月）直後に、分野横断的な主題ごとに6つの政策再検討グループ(Policy Review Group)を立ち上げた。各グループの議長あるいは共同議長には、保守党の古参のバックベンチャー（政府または影の政府に役職を持たない議員）や外部の専門家が就いた。グループ全体の議長である政策再検討議長には、レトウィン調査局議長が就任している。取り上げられた主題は、「経済競争性」、「国内および国際安全保障」、「公共サービス向上」、「社会公正」、「グローバル化と世界的貧困」、「生活の質」であり、どのグループも欧州問題、犯罪、移民問題といった、かつて党内に分裂を生じさせた問題は扱わなかった<sup>(59)</sup>。

政策再検討グループの活動は18か月間続い

た。ポリシー・エクステンジ、シビタス、政策研究センターといったシンクタンク、専門家、影の大臣、元閣僚および元官僚等を、幅広く動員しながら<sup>(60)</sup>、2007年10月の党大会に報告書が間に合うように作業が進められた<sup>(61)</sup>。この間、キャメロンは、2006年9月、政策再検討グループの手引となる文書(*Built to Last*)を発表し、全党員の投票に付した。92.7%が賛成票を投じたが、投票率は26.7%にすぎなかった<sup>(62)</sup>。

全報告書は2007年9月までには公表された。ただし、この報告書には問題があった。分量が多く、政策勧告が多岐にわたり過ぎていたのである。例えば、「生活の質」グループの「グリーン経済への青写真」は540ページもあり、「社会公正」グループに至っては、6巻以上、1千ページ以上の政策勧告になっていた。また、マニフェストの基礎となるには統一性を欠くものでもあった<sup>(63)</sup>。キャメロンは、政策再検討グループの報告書にいかなる拘束力も持たせなかった。キャメロンにとって、これらの報告書は、「好きな料理だけを選び、口に合わない料理は拒否するアラカルトメニュー」であったのである<sup>(64)</sup>。

2007年党大会が終了すると、党は、その後2年間で、計20程度の緑書を作成し、公表した。これらは概ねメディアから好評を得、保守党が新たな思考を受容していると印象づけた。保守党スタッフによると、この緑書は、最終的には

(55) 影の内閣については、齋藤憲司「英国における政権交代」『レファレンス』707号, 2009.12, pp.12-15を参照。

(56) Conservativeintelligence.com, *op.cit.*(24)

(57) Nelson, *op.cit.*(2)

(58) なお、1979年総選挙（サッチャー党首）および1992年総選挙（メージャー党首）のマニフェストの作成過程については、三好 前掲注(15), pp.108-118に詳しい。

(59) Simon Lee, "David Cameron and the Renewal of Policy," Simon Lee and Matt Beech, eds., *The Conservatives under David Cameron: Built to Last?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, pp.49-50.

(60) 例えば、「社会公正」グループの報告書は、3,000時間の公聴会、2,000以上の機関からの提案を受けて作成されたという。*ibid.*, p.50.

(61) Kavanagh and Cowley, *op.cit.*(26), p.76.

(62) *ibid.*, p.75; "Cameron hails vote as proof of change in party," *Guardian*, 20 September 2006.

(63) Lee, *op.cit.*(59), pp.50-51.

(64) Kavanagh and Cowley, *op.cit.*(26), pp.75-76.

影の内閣によって作成されるが、実際の起草にあたるのは、党調査局から各政策再検討グループに参加している各1名の書記であるという<sup>(65)</sup>。マニフェストの草案作成はオショーンネシー（調査局長）が担当し、文言や見出しの微調整はヒルトン（戦略局長）が担当した。オショーンネシーは、2009年後半には、マニフェストの草案を完成させ、審議のため、影の大臣に関連部分を送付している。その後、草案はヒルトンに戻され、改訂された草案は、影の内閣の閣議で再び検討されている<sup>(66)</sup>。

一方で、2007年6月から、キャメロンは「『我々が一番知っている』として行うトップダウンの政治の時代を終わらせたい」として、新キャンペーン「立ち上がろう、声をあげよう—国民のディスパッチ・ボックス<sup>(67)</sup>」（“Stand up, Speak up - Nation's Dispatch Box”）を展開した。選挙区協会に対して、党の政策についての議論を行うための会合を組織することを要請し、また、党のウェブサイトにも政策再検討グループのチームが管理する、党員が議論や投票ができるページを設けた<sup>(68)</sup>。また、緑書もマニフェスト草案も党ウェブサイトに掲載した上で、党員がコメントを送付できるようにし、党員が党のマニフェストについて発言する機会を与えた。

このような過程を経て、マニフェストは作成されたが、最終的な決定権はキャメロン、オズボーンおよびレトウィンが握っていたとされる<sup>(69)</sup>。

## (2) 政権獲得後の政策準備

2009年に、政権準備の一部として、実行チーム（Implementation Team）が設立されている<sup>(70)</sup>。このチームは、2010年総選挙の勝利に大きな役割を果たす訳ではないが、政権に就いた後の政府または個々の大臣に対して効果的な計画を用意し、後の総選挙における保守党政権の再選に貢献するために組織された。フランシス・モード下院議員が長を務め、シンクタンク「ポリシー・エクスチェンジ」の長であり、2010年総選挙の候補者でもあるニック・ボールドが常勤ディレクターを務めた。実行チームには、低炭素経済、学校改革、刑務所改革、厚生、福祉改革、家族、地方分権という7つの作業プロジェクトが組まれた<sup>(71)</sup>。実行チームは、元閣僚や元上級公務員の助言を活用し、また、影の大臣と各省庁の官僚との会合も調整した<sup>(72)</sup>。影の大臣は政権に就いた際の3か年事業計画を準備した。2009年後半には、モードは、ヒルトン（戦略局長）およびフィリップ・ハモンド（影の財務省予算担

(65) 保守党調査局のグラハム・フック政務班長（当時）に対する筆者の聞き取り調査（2009年11月30日、党キャンペーン本部において実施）。

(66) Kavanagh and Cowley, *op.cit.*(26), p.84.

(67) ディスパッチ・ボックスとは英国議会下院の中央テーブルに与党側、野党側各々に置かれている2つの書類箱のことで、大臣および影の内閣の構成員が発言する際は、各々の箱のそばで行う。

(68) “Tories invite public to decide on policy,” *Daily Telegraph*, 16 June 2007; ConservativeHome, *Tory Diary*, 16 June 2007. <[http://conservativehome.blogs.com/torydiary/2007/06/public\\_meetings.html](http://conservativehome.blogs.com/torydiary/2007/06/public_meetings.html)>

(69) Kavanagh and Cowley, *op.cit.*(26), p.84.

(70) *ibid.*, p.89.

(71) Conservativeintelligence.com, *op.cit.*(24)

(72) 英国では、政府役職に就いている議員以外の議員と公務員との接触を原則として禁じる慣行があるが、例外的に総選挙の一定期間前に、野党幹部と各省幹部職員が、政権交代の際の省庁の組織改編に関し協議する慣行（ダグラス＝ヒューム規則）がある。2010年総選挙については、2008年12月にブラウン首相がキャメロン党首の要請に応じ、2009年1月から協議を許可する旨の書簡を送ったと伝えられる。Keith Parry, “Pre-election contacts between civil servants and opposition parties,” *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/03318, 13 January 2010; “Pre-election talks,” *Times*, 20 December 2008; “Tories warned on civil service briefing leaks,” *Guardian*, 20 December 2008.

当大臣)とともに影の大臣に対して、事業計画、優先順位の設定、事業工程、予想されるリスク、他省庁との共同事業および政策プログラムの各部分の担当者等について面接を行っている<sup>(73)</sup>。

### 3 与党時の政策決定

野党時の保守党は、党首、党首チームおよび影の政府が、政策決定における党内の主要なアクターである。それ以外の党内アクターの影響力は小さい。政権交代に際して、主要なアクターは、軒並み政府に役職を持ち、政権運営および政策形成に関わっていく。こうして、与党時の「決定の場」は政府へ移ることになる(政権運営については本特集号の濱野論文を参照されたい)。一方、党組織は「調整の場」としての性格が強くなる。党内調整については次章以降で述べる。

## IV 党内ガバナンス (1) —議会内政党—

キャメロン党首下の野党保守党は、党内外の様々な団体から意見を募りはしたものの、基本的には少数の党首チーム主導で意思決定を行ってきた。連立政権においては、連立相手との政策交渉を党執行部に委ねざるを得ないため、これに拍車がかかる可能性もある。しかし、少数での意思決定は党内に不満を生じやすい。党内の支持を得るためには、党内のその他の構成員との調整が必要になる。保守党の調整および統制の仕組みはどうなっているのだろうか。本章では、議会内政党について概要を説明する。議会外政党については次章で述べる。

### 1 調整の仕組み

議会内政党は、①メディアの注目の的となり、

②政権プログラムを実施する上での票田となり、③政府の役職への人材供給源となるという意味で重要な存在である<sup>(74)</sup>。ただし、保守党には両院を統合する単一の議員組織は存在しない。ここでは党首候補の絞り込みと党首不信任案の発議・投票を行うことができる下院議員の組織について述べる。

フロントベンチャー(政府または影の政府に役職を持つ議員)は、与党の場合、「連帯責任の原則」(principle of collective responsibility)が適用され、政府の決定に反すれば辞職を求められるが、野党の影の政府にも、代替可能な政府の姿を国民に示す必要から、その構成員に連帯責任を負うように求められるようになってきていると指摘されている<sup>(75)</sup>。伝統的に保守党のフロントベンチャーは、自分の所管に関係するバックベンチの党内委員会からの予測される反応または実際の反応を考慮して、自分たちの意図した行動を調整していくという巧妙な「予測される反応の政治」(the politics of anticipated reaction)という過程を通じて調整を図っていた。裏を返せば、バックベンチャーはこの過程を通じて、フロントベンチャーの政策に対して一定程度の影響力を行使してきた<sup>(76)</sup>。この過程で重要な役割を果たすが、フロントベンチャー側では院内幹事(長)であり、バックベンチャー側では1922年委員会委員長である。以下、両者に関する制度および組織について概要を説明する(なお、上院にも院内幹事(長)職があり、また上院議員のための組織として上院議員協会(the Association of Conservative Peers)がある)。

### (1) 院内幹事(長)

保守党の院内幹事(Whip)の歴史は、議会外

(73) Kavanagh and Cowley, *op.cit.*(26), pp.89-90.

(74) フィリップ・カウリー教授は、2009年の論文で、次期保守党政権に対して議会内政党は上記の3つの重要な機能を果たすことになるだろうと述べている。Philip Cowley, "The Parliamentary Party," *The Political Quarterly*, Vol.80, No.2, April-June 2009, p.214.

(75) 齋藤 前掲注(55), p.14.

(76) Forman and Baldwin, *op.cit.*(9), p.116.

政党がまだ存在しない18世紀にまで遡ることができると言われる<sup>(77)</sup>。その後、議会外政党の設立とその拡充が図られるにつれて、院内幹事長（Chief Whip）の業務は肥大化していった。その任務は、院内においては議員間のコミュニケーションの確保、議会活動の運営および規律保持にあり、また院外においては選挙の責任者として重要な役割を担った。その後、院内幹事長の任務は、院内組織の運営のみに制限されることになったが、院内幹事長のチームが持つ「議会内政党を円滑に運営するための潤滑油を提供する団結した集団」という本質はその後大きく変わっていない<sup>(78)</sup>。

党内における院内幹事の任務は、第一に、党の執行部とバックベンチャーとの連絡役となることである。毎週、所属議員に対して、翌2週間の議会での議事と投票日時の見込みを記した登院命令書（whip）を送付する。重要な議事には、その重要度に応じてアンダーラインが施される。出席を義務付ける場合には3本（a three-line whip）、採決が見込まれるために出席を要求する場合には2本（a two-line whip）、単純に出席を要請する場合は1本（a one-line whip）が施される。これらの指示は、党の会合が開かれる際も議員に通知される。

第二に、院内幹事は、党首とバックベンチャーの間の対立を回避するため、党首に対しては、バックベンチャーの怒りや造反を生むような行動を取らないよう、バックベンチャーに対しては、党首の要望と対立するような行動を取らないよう、両者の意見調整の役割を果たす。この

ため、院内幹事にとって、後述する1922年委員会の主題別委員会や地域別委員会への出席が重要になるのである。

院内幹事長は、党首が任命し、通常、（影の）閣僚となる。その他の幹事は、院内幹事長との協議を経て党首によって任命される。保守党単独政権の場合、通常、院内幹事長および副幹事長が各1名、上級院内幹事が2名、院内幹事が5名、院内幹事補が5名であった。野党時には院内幹事長および副幹事長が各1名、院内幹事長補佐が1～2名、院内幹事が10名程度いた。キャメロン連立政権では、保守党と自由民主党が合同で与党院内幹事長のチームを形成し、1名の院内幹事長（保守党）、2名の院内副幹事長（保守党1、自由民主党1）、1名の上級院内幹事（保守党）、5名の院内幹事（全て保守党）、8名の院内幹事補（保守党6、自由民主党2）がいる<sup>(79)</sup>。

## (2) 1922年委員会（委員長）

下院議員のための一般的な組織として1922年委員会（The 1922 Committee）が置かれている。1923年に設立されたが、名称は1922年総選挙で初当選した議員が組織したことに由来する。

### (i) 機能

1922年委員会は、開会中は通常週1回、水曜日の夕方に会合を持つ。ここで翌週の議会における議事について議論される。党内において議論のある事案については、特にそれが議員間に危惧を生むような場合は、1922年委員会で議論することも可能である<sup>(80)</sup>。この委員会が真価

(77) P. D. G. Thomas, *The House of Commons in the Eighteenth Century*, Oxford: Clarendon Press, 1971, pp.113-114.

(78) Philip Norton, "The Parliamentary Party and Party Committee," Anthony Seldon and Stuart Ball, eds., *Conservative Century: The Conservative Party since 1900*, Oxford: Oxford University Press, 1994, pp.99-101. 院内幹事長は、党外では、自党を代表して、各法案が委員会で審議される時間や委員長ポストの配分など、審議に関する様々な点について、与野党院内幹事長で協議を行うという重要な任務を有している。なお、与党の場合、閣僚である下院院内総務（Leader of the House of Commons）が、議院全体の権利と特権を守り、議院の運営について指導的な役割を果たしている。那須俊貴「イギリス」古賀豪ほか『主要国の議会制度』（調査資料 2009-1-b 基本情報シリーズ⑤）国立国会図書館調査及び立法考査局，2010，p.16.

(79) *ibid.*, p.101; J. A. G. Griffith and Michael Ryle, *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, 2nd ed., London: Sweet & Maxwell, 2003, pp.165-166; 同上, pp.16-17; *Vacher's Quarterly* 各号を参照。

を発揮するのは、党が危機に陥った時である。政策や世論調査の結果にバックベンチャーの懸念が生じた際、一方で、バックベンチャーの不満をガス抜きする「安全弁」の機能を果たし、他方で院内幹事に事態の深刻さの度合いを知らせる「バロメーター」の機能を果たすのである。その他の重要な機能は、党首選挙の運営に責任を持つことである。手続の大枠は党規約に規定されているが、勝敗を分けかねない、実施時期と詳細なルールの設定は当委員会が行うのである<sup>(81)</sup>。

## (ii) 構成員

1922年委員会の構成員は、従来、野党時は、党首を除く全下院議員で、与党時は、全バックベンチャーが構成員となり、政府の役職にある者は構成員にはなれなかった。彼らは1922年委員会が招く限りにおいて参加することができた。しかし、2010年5月、連立政権が発足して間もなく、キャメロンは、全下院議員を1922年委員会の構成員とし、全構成員に役員および執行委員会選挙の投票権を与えるよう提案した。その意図は、党執行部にとって問題のある議員によって1922年委員会が率いられるのを阻止することにあつたと言われる<sup>(82)</sup>。提案は、全下院議員による投票にかけられ、賛成168票、反対118票で可決された<sup>(83)</sup>。賛成票に政府の役職にある者および議会担当秘書官（本章2(1)参照）が含まれていることを考慮すれば、連帯責任を負わないバックベンチャーの多くが党首に反旗を翻したことになる。提案は可決したが、バックベンチャーの反発を抑えるため、キャ

メロンは妥協せざるを得なかった。その結果、1922年委員会には全下院議員が出席できるが、投票権を持つのはバックベンチャーのみとされた<sup>(84)</sup>。

## (iii) 運営機関

1922年委員会の役員は、1名の委員長、2名の副委員長、1名の財務担当および2名の書記で構成される。現在の委員長は、グラハム・ブレイディである。1922年委員会委員長は重要な役割を果たす。委員長は、経験の浅いバックベンチャーからは自分たちの代弁者、党内事項に関する助言者とみなされている。また、バックベンチャーを代表して党首と直接会うことができ、院内幹事長に対応するバックベンチャー側の役職である<sup>(85)</sup>。さらに、役職指定で党評議会および倫理公正委員会の構成員も務める。1922年委員会の役員は、議会の会期毎に選出される。ここで重要なのは、投票権は1922年委員会の構成員にあり、この人事に党首が関与できないことである。ブレイディ委員長は、連立政権に反対で、2007年にグラマースクール（選抜制公立学校）の政策をめぐるフロントベンチを辞任した人物である。選挙では、執行部支持派のリチャード・オッタウェイに126票対85票で勝利している<sup>(86)</sup>。

1922年委員会の執行部として、執行委員会（the Executive Committee）が設置されている。1922年委員会の会合の直前に会議が持たれる。執行委員会の役割の1つは、バックベンチャーと党首との連絡機関として行動することである。その構成員は、上記6名の役員とバックベ

(80) Griffith and Ryle, *ibid.*, p.160.

(81) Tim Bale, "The 1922 committee's influence," *Guardian*, 6 January 2011 を参照。

(82) なお、巷間伝えられるところによれば、この提案の助言者は、党首時代に1922年委員会に悩まされたメジャー元党首であるという。*ibid.*

(83) ConservativeHome, *Tory Diary*, 20 May 2010. <<http://conservativehome.blogs.com/thetorydiary/2010/05/david-cameron-has-won-1922-rule-change-by-168-to-118-votes.html>>

(84) Bale, *op.cit.*(81)

(85) Griffith and Ryle, *op.cit.*(79), pp.160-161.

(86) "Backbenchers elect rebels to their cause," *Times*, 27 May 2010.

ンチャーの中から選挙された12名である。影の内閣の構成員は執行委員会選挙には参加できない。執行委員会は、党の政策をめぐる論争が起こるような危機の際に最も重要となる。執行委員会の見解は、多くの場合、1922年委員会全体の意思形成に影響を及ぼすとされ、また、フロントベンチャーにも広がっていくと言われる。

保守党が野党の場合は、主題別委員会の委員長、副委員長およびその他の役員は、党首が主宰する議事委員会(Business Committee)を組織する。構成員には院内幹事長も含まれる。議事委員会は毎週、翌週の議事について議論し、議会での審議に深く関係する主題の場合には関係する影の大臣も参加する。実質的には、1922年委員会の執行委員会の構成員全員が同時に議事委員会の構成員でもある。バックベンチャーに対し、絶えず何が進行中なのかを把握させ、不平不満を伝える公式の経路を提供することが意図されているのである<sup>(87)</sup>。

#### (iv) 主題別委員会

1922年委員会の下部委員会としては、公共政策の主要分野毎に設置される主題別委員会がある。その他、大ロンドン、北西、スコットランド、ウェールズ、ウェスト・カントリー、ヨークシャー等の地域別委員会が存在する。ここでは、主題別委員会を取り上げて概要を説明する。

主題別委員会は、委員会ごとに所属委員が選任される訳ではなく、どの委員会にも出席できる。与党である場合、主題別委員会の各委員長は当該委員会において選出される。1922年委員会の執行委員会に選出された者の中には、同

時に主題別委員会の委員長に選出される者もある。野党である場合は、これらの委員長は影の内閣の中から、彼らの職責に応じて、党首が任命する。この場合、委員長は1922年委員会執行委員会の構成員になることは出来ない。各委員会の委員長は、複数の副委員長および書記(全て下院議員)によって補佐される。

主題別委員会は、与党の場合は通常、週1回開かれる。野党の場合には開催頻度は低下すると言われている。出席数にはばらつきがあるが、各委員会には核となる常連議員がいる。議事の主要事項は政策案件であるが、これに対する投票は行われない<sup>(88)</sup>。

2010年7月時点では、経済問題、内務および憲法問題、外務、公共サービス、環境の5つの主題別委員会が設置されている<sup>(89)</sup>。

主題別委員会は、与党時は、バックベンチャーと各大臣たちとの対立の震源地となりうる。そのような状況においては、大臣は、委員会で政策をより詳細に説明することが期待される。主題別委員会は、政府のための早期警戒システムとして、また、バックベンチャーが安心を得る場として機能するのである。野党時は、主題別委員会は影の大臣が委員長となるため、党の政策形成に関して、より直接的に関わることになる<sup>(90)</sup>。また、特定分野に関心がある議員にとっては、専門性の向上と情報収集の場となる。議院に置かれる特別委員会<sup>(91)</sup>(select committees)も類似の機能を持つが、必ずしも希望どおりに委員になれる訳ではなく、また、党派的観点からの情報が得られないため、主題別委員会の意義は失われていないとの指摘もある<sup>(92)</sup>。

(87) Griffith and Ryle, *op.cit.*(79), pp.162-163.

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

(89) ConservativeHome, *Tory Diary*, 21 July 2010. <<http://conservativehome.blogspot.com/2010/07/john-redwood-heads-the-list-of-those-elected-to-chair-the-conservative-backbench-policy-committees.html>>

(90) ただし、野党であるが故に、政府批判の展開以外にほとんど、あるいは全く影響力を持ち得ないとも指摘されている。Griffith and Ryle, *op.cit.*(79), p.164.

(91) 特別委員会は、調査を行う委員会とされ、政府の行動の監視、省庁の決定の検討、議院に提出する前の法案の草案の立法前審査等を行う。那須 前掲注(78), p.18.

## 2 統制の仕組み

院内幹事長室を中心とした党執行部は、どのように所属議員の規律を維持しているのだろうか。通常、①役職への任命権に基づくもの、②党規約および行為規範等に基づくもの、③公認権に基づくもの等が想定されるが、保守党の状況はどうだろうか。

### (1) 役職への登用

院内幹事長は、与党の場合、議会担当秘書官 (Parliamentary Private Secretary) の任命に関与する<sup>(93)</sup>。議会担当秘書官は、大臣の補佐役であり、大臣とバックベンチャーとの調整役であるが、いわゆる「雇われ票」(payroll vote) という役割も負う。つまり、執行部は、政府構成員ではないが内閣の連帯責任を負う議会担当秘書官を多数任命しておくことで、党内から造反が出た場合でも法案の可決に必要な票を確保できる態勢を整えるのである。また、院内幹事長は、バックベンチャーの中から院内幹事補候補を党首に提案できる。院内幹事長は、議会担当秘書官や院内幹事補といった、昇進の階段の最下段に、議員の足を掛けさせることができるのである。なお、院内幹事長は、下級大臣の任命過程にも影響力を有しており、さらに上級の役職への昇進についても党首から諮問を受けているのではないかとされている<sup>(94)</sup>。

また、法案の付託ごとに議院に設置される一

般委員会 (general committees) の委員候補者について名簿を作成し、これを議院に置かれる委員選任委員会 (the Committee of Selection) に提出するのは、院内幹事である。通常、バックベンチャーは自分の関心分野を示すよう要請される。院内幹事は、議員の意思に反して特定の委員会の委員に就かせることがあるが、仮に議員が拒否すれば、当該議員の後の円滑な昇進は期待できない<sup>(95)</sup>。

### (2) 党規約および行為規範等

労働党が議会労働党規則に専ら議員の行動を律する成文の行為規範<sup>(96)</sup>を定めているのに対して、保守党にはそれに相当するものがない。党規約には、議員だけではなく全党員に対する倫理、行為及び道德規範に関する規定が設けられており、いかなる党員も「党の評判を貶める行為またはそれを意図した行為に従事してはならない」と規定し、違反者は処分の対象となるが、「党の政策に対して単に反対の意思表明を行う行為」については適用しないとしている。なお、その行為が政策に関するものかどうかの判断は、党評議会が任命する2名の勅撰弁護士 (Queen's Counsel)、全国保守党協議会議長 (総裁が代行することが可能) および1922年委員会委員長 (副委員長が代行することが可能) からなる倫理公正委員会 (The Ethics and Integrity Committee) が行う<sup>(97)</sup>。その他、党は、問題の

(92) Norton, *op.cit.*(78), pp.122-124.

(93) *Ministerial Code 2010*, Cabinet Office, para.3.6.

(94) Griffith and Ryle, *op.cit.*(79), p.167. なお、英国におけるバックベンチャーと大臣等との給与の格差は大きい。議員歳費が年額6万5738ポンドであるのに対し、一般の閣内相で14万5492ポンド、給与額の小さい与党院内幹事および院内幹事補でも9万2362ポンドである。House of Commons Information Office, *Ministerial Salaries*, Factsheet M6, Members Series, Revised September 2010, p.3.

(95) Griffith and Ryle, *ibid.*, p.166. なお、特別委員会委員および委員長についても、従来、実質的には院内幹事長が隠然たる影響力を行使していたが、こうした実態は、民主主義の観点から批判にさらされ、その選出については改革が行われ、この点における院内幹事の影響力には制限が加えられた。これについては、奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」『レファレンス』718号, 2010.11, pp.191-209に詳しい。

(96) *Parliamentary Labour Party Standing Orders*, July 2006, Appendix: The Code of Conduct. ただし、実際には適用されることは少ないという。マーティン・オドノバン議会労働党政務局長 (当時) に対する筆者の聞き取り調査 (2009年11月26日、議事堂内議会労働党事務室において実施)。

(97) Conservative Party, *op.cit.*(39), pp.15-17 参照。

ある議員に対し、登院命令書送付停止処分（党所属議員としての院内活動を停止させる処分）を行うことができる。しかし、院内での造反を理由に行使される例は多くない<sup>(98)</sup>。

### (3) 公認権

保守党の現職下院議員に関しては、議員自ら引退を表明しない限り、または立候補する選挙区の移動を申し出ない限り、公認候補として再選されるのが通例である<sup>(99)</sup>。したがって、党執行部の議員に対する公認権に基づくコントロールは限定的である。そもそも、伝統的に候補者選定に大きな影響力を持つのは、選挙区協会である（V章1参照）。したがって、党にダメージを与えるような行動をした議員は、党執行部というよりも自らの選挙区協会から支持を失い、候補者から外されるという可能性が生じる。その一方で、党執行部がそのような議員を排除したくても、選挙区協会によって拒絶される可能性もあるのである。このような選挙区協会の自律性の高さは、今日においても基本的には保持されており、多くの場合、実質的な候補者の最終選定は選挙区協会によって行われている。ただし、1998年以降、選挙区協会の自律性を制限するような動きもある。これは議会外政党に対する統制の問題にも関わるため、詳しくは次章で述べることにするが、ここでは、現職議員の扱いに関連する動きを紹介しておこう。

まず、1998年以降、選挙区協会による選定の対象となる候補者が、党評議会の作成する承認名簿（V章1参照）に掲載された者に限定されることになり、2004年3月には、現職議員で承認名簿に掲載されるのは、登院命令書の受領者のみとする決定がなされたため、党執行部は、問題のある現職議員を登院命令書送付停止処分によって承認名簿から排除するという手段を手にした<sup>(100)</sup>。次に、キャメロン連立政権は、連立協定の1つである『連立：我々の政府プログラム』（*The Coalition: our programme for government*）に、長期にわたり議席獲得政党に変化のない議席（安全議席、safe seats）を対象に郵便投票による予備選挙を実施し、そのための資金を、2010年総選挙の得票率に応じて、議会に議席を持つ全政党に配分するという内容を盛り込んだ。詳細は未だに不明であり、実現可能性にも疑問があるが、仮に実現すれば、安全議席の現職議員が再選の希望を阻まれる可能性が生じることになる。重要なポイントは、この案では場所と時間に制限が設けられている点である。つまり、この案の対象は200選挙区（次期総選挙の選挙区数は600）であり、全安全議席の半数以下にすぎない<sup>(101)</sup>。また、この案は次期総選挙についてのみ言及しており、その継続性には触れていない。したがって、どこで予備選挙が実施されるのか、いつまで実施され続けるのかが不明で、安全議席の現職議員は対策を

(98) 1994年11月にメジャー政権が信任をかけた、EUに対する拠出金を増額する法案の採決において8名の議員が造反し、登院命令書送付停止処分を受けている。それ以前の50年間に同様の処分が採られた例はないという。なお、処分は翌年4月に解除されている。Ingle, *op.cit.*(25), p.63; “Whipped again,” *Times*, 25 April 1995.

(99) 谷藤悦史「イギリス—安定した政党政治の中での政治家の誕生—」吉野孝ほか編『誰が政治家になるのか—候補者選びの国際比較—』早稲田大学出版部, 2001, p.39.

(100) “Legal row: Tory statement,” *BBC News*, 28 March 2005. <[http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/4388313.stm](http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4388313.stm)> 実際に2005年総選挙前、ハワード党首は、ハワード・フライト下院議員に対して、名簿に掲載しない旨を発表した。この事例では、フライト議員とその支持者が、選挙区協会の臨時一般集会において決定すべきことだとして反発したものの、選挙区協会幹部は執行部の措置を受け入れている。“Tories reject rethink on axed MP,” *BBC News*, 29 March 2005. <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/4390593.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4390593.stm)>

(101) 2010年総選挙において全650選挙区のうち454選挙区で当選者と次点の候補者の得票率の差が10%を超えている。Dean McSweeney, “Primary Elections for Britain,” *The Political Quarterly*, Vol.81, No.4, October-December 2010, p.542.

取りづらい状況に置かれている。また、その決定が、政党間（即ち各党執行部間）交渉に委ねられていることを考慮すれば、その生殺与奪の権が党執行部に握られているとも解されるのである<sup>(102)</sup>。

以上のように、公認権の今後の動向には注意を払う必要があるが、党執行部は、党内のルールに基づく統制手段を十分に有している状況にはない。伝統的に、保守党議員の党への忠誠は強く、議員は党にダメージを与える行動をとりたがらない。将来の政府において大臣になる希望を持ち、党において昇進を目指す議員、または、議会内で高い地位に就こうと考えている議員は、通常、信頼を損なうような評価を得ようとは思わないのである<sup>(103)</sup>。また、議会の採決（分列投票）の際、議員は、賛成者用と反対者用に分かれた各々の廊下を通過して議場に入って投票することになっているため、「院内幹事の説得を振り切って反対党の議員の集合しているロビーに赴く議員の姿は、驚きをもって語られるのに充分」である<sup>(104)</sup>。しかし、造反が現実味を帯びた場合はどうだろうか。党執行部が持っている手段と言え、説得のみである<sup>(105)</sup>。1970年代以降、造反の増加が指摘されており<sup>(106)</sup>、党執行部は今や党所属議員の忠誠を当然視できない。しかも、現政権は保守党単独多数政権ではなく、自由民主党との連立政権である。執行部は、自由民主党の動向に配慮しつつ、

自党の議会内政党との調整を行わなければならないというより複雑な舵取りを迫られているのである。

## V 党内ガバナンス（2）—議会外政党—

前章で述べたとおり、下院議員の候補者選定に影響力を持っているのは選挙区協会（議会外政党）である。したがって、議会内政党の統制の観点からも候補者選定過程における党執行部と議会外政党の関係は重要である。また、1970年代以降、政策立案過程における議会外政党との対立に悩んだ議会労働党（議会内政党）が、党改革の際に参考にしたのが、保守党のシステムだと言われている<sup>(107)</sup>。以下、候補者選定過程および政策立案過程の2点について概要を説明する。

### 1 候補者選定過程

1998年以降、候補者選定手続の大枠は党規約に定められており、概要は以下のとおりである。

候補者名簿の維持および管理に責任を持つのは党評議会であり、党評議会は、その下に、候補者に関する委員会（以下「候補者委員会」という）を設置および管理する。候補者委員会は「承認名簿」（the Approved Lists）と総称される複数の候補者名簿を作成する。1つは英国議会名簿であり、もう1つは欧州議会名簿である。候補者委員会は両名簿に掲載する候補者を検討お

<sup>(102)</sup> *ibid.*, p.542 を参照。

<sup>(103)</sup> Griffith and Ryle, *op.cit.*(79), p.168.

<sup>(104)</sup> 成田憲彦「議会における会派とその役割—日本と諸外国—」『レファレンス』451号, 1988.8, p.26.

<sup>(105)</sup> ルールの違いはあるが、運用面においては、労働党も同様の状況にある。Griffith and Ryle, *op.cit.*(79), p.168. なお、説得の仕方については世間の耳目を集め、非難されるところでもある。院内幹事の説得工作にまつわるエピソードは多々あるが、その中には、下院議員の資金面の、あるいは性的な過ちの詳細を綴った「黒本」（Black Book）の存在を指摘するものもある。その黒本は党地方組織の幹部も簡単に利用することが可能とも言われる。Philip Cowley, *Whips: 16 Rebels: 197*. <<http://www.revolt.co.uk/16%20whips.pdf>>; Ingle, *op.cit.*(25), p.63.

<sup>(106)</sup> 例えば、Philip Norton, "Chapter 5," *Does Parliament Matter?* Brighton: Harvester Wheatsheaf, 1993, pp.72-88; Philip Cowley, *Revolts and Rebellions: Parliamentary Voting under Blair*, London: Politico's, 2002; Cowley, *op.cit.*(74), pp.215-221.

<sup>(107)</sup> Richard Kelly, "Farewell Conference, Hello Forum: The Making of Labour and Tory Policy," *The Political Quarterly*, Vol.72, No.3, July-September 2001, p.332.

よび選出するための手続を作成する。当該手続の承認は党評議会が行う。党評議会は、候補者委員会を通して、選挙区協会およびその他の団体が公職選挙の候補者を選出する手続に関して、適宜、義務的規則を通知する。選挙区協会はその承認された手続にしたがって、候補者を選出することを義務付けられる。イングランド、ウェールズおよび北部アイルランドにおいては、選挙区協会は英国議会名簿に掲載された候補者のみ、総選挙の候補者として採用しなければならない。同様に、欧州議会の候補者は選出以前に欧州議会名簿に掲載されていなければならない。英国議会または欧州議会に関する補欠選挙の場合は、候補者委員会は当該補欠選挙を目的とした関連名簿を改訂することができる。なお、党の公認候補者に対抗して選挙に立候補することは、所属する選挙区協会および党からの除名の根拠となる。

選挙区協会が中央の作成する名簿と手続を「参考に」、独自のショートリスト（少人数に絞り込んだ候補者名簿）を作成していた従来の手続<sup>(108)</sup>と比較すると、そのショートリストに掲載される候補者が、党評議会が管理する承認名

簿に掲載された者に限定され、手続は党評議会が定める義務的規則に拘束されることになった。選挙区協会の自律性に制限が加えられたのである。

この傾向は、キャメロン党首下においても見られる。党執行部は、保守党に少ない女性や社会的マイノリティの候補者を増加させるため、標的議席（target seats：議席のない選挙区のうち、次期総選挙において勝利の可能性が高い選挙区）と引退予定の現職議員の選挙区における候補者選定過程に関与しようとした。党執行部が用意した手続は、一旦選定過程を凍結し、候補者承認名簿に既に掲載されている約500人の候補者に新たな採用者も加え、その中から100人（後に200人に増加）の優先候補者（半数は女性で、民族的マイノリティおよび障害者の候補者を一定割合で含める）が掲載される通称「A名簿」（A-list）と呼ばれる優先名簿（Priority List）を作成し、標的議席と空席予定の現有議席において、A名簿被掲載者から、予備選挙あるいはコミュニティ・パネル<sup>(109)</sup>を通じて候補者を選出することを課すものだった（ただし例外的な状況では、選挙区がリクルートする候補者（以下「地方候補者」

(108) 1998年のヘイグによる党組織改革以前は、各選挙区協会は選定常任委員会を設置し、保守統一協会全国連合の「候補者常任諮問委員会」が作成した候補者名簿を「参考に」独自のショートリストを作成した。候補者名簿に載っていない候補者を加えることは、最終的な選定の前に候補者常任諮問委員会の承認を得れば可能とされた。また、その選定手続は、中央事務局から発行される「イングランドおよびウェールズにおける保守党候補者選任の手続に関する覚え書」に掲載された手続に「可能な限り」従うものとされた。選挙区協会の幹部会によって、ショートリストに挙げられた候補者の中から推薦候補が決定され、選挙区協会の全体会議に提出される。全体会議における投票により当該選挙区での候補者が決定される。例外がない訳ではないが、一般的には、選挙区協会で選出された候補者が中央の候補者常任諮問委員会の承認を経て、党の公認候補者となったのである。『主要国の政党規約集』（調査資料80-1）国立国会図書館調査及び立法考査局，1980，pp.36-38；谷藤 前掲注(99)，pp.40-41を参照。

(109) キャメロン党首はコミュニティ・パネルについて、以下のように語っている。「我々が抱えている問題の1つはこのようなものである。つまり、(従来の) 候補者選定過程に関して、地方の保守党（選挙区）協会の構成員を前に立ち、演説を行い、質疑に応答するという過程は、私のような、ある種、典型的な男性の候補者が極めて得意とするところであるが、下院議員になるということは真の意味でどういうことか—それは、サージェリー（議員が選挙区において設ける面会・陳情のための場）を開き、人々を助け、コミュニティの諸問題に取り組み、コミュニティに対してリーダーシップを示すこと—ということを必ずしも試すものではない。したがって、我々がいくつかのケースで行ったことは、コミュニティ・パネルを構築したことである。つまり、警部、市民相談局を運営している地元民、中小企業連盟からの人材、プライマリ・ケア・トラスト（PCT：地域住民に対する医療サービス確保に責任を負う公営企業体）からの人材を集め、候補者の面接および候補者情報の選挙区協会への報告を行ってもらおうというものである」（括弧内は筆者が補った）。House of Commons, *Speaker's Conference (on Parliamentary Representation)*, Session 2009-10, Volume III (HC 239- III), Ev. 140.

という)も認められた)<sup>(110)</sup>。このA名簿方式は、選挙区協会からの反発を受け<sup>(111)</sup>、その後、改正を繰り返すことになった。

まず、2006年8月には、以下のような改正が行われた。党员300人未満の選挙区協会は、選挙区協会がショートリストを作成後、開放型予備選挙(Open Primary:当該選挙区の有権者であれば非党员であっても投票権を有する)により国会議員の候補者を選出する。この場合、ショートリストの男女構成に条件は課されない。一方、300人以上の選挙区協会においては、開放型予備選挙を行わない場合は、党员は女性のみショートリストの中から最終的な候補者を選出する。この方式も採用しない場合は、「ビッグ・イベント」(“big event”)方式を採用する。これは、12～15人からなる名簿の中から、党员がショートリスト(被掲載者は3人もしくは4人で、その半数は女性でなければならない)の人選を行い、ショートリストからの最終的な選定は選挙区協会の執行部が行うというものである(その際、警察官、教員、聖職者等の当該選挙区の代表による面接の機会が設けられ、結果は選挙区協会に報告される)<sup>(112)</sup>。

さらに2007年1月には、選挙区協会はA名簿に拘束されないように改正された。まず、選挙区協会は保守党候補者の①承認名簿から選ぶか、②A名簿からのみ選ぶか選択する。①の場合、選出過程の各段階において対象となる候補者の少なくとも50%は女性であることが条件として課される。選挙区協会がこの選択を行った場合、承認名簿に掲載された者全員に求人が通知される。一方、②を採用する場合は、地域ディレクター(Regional Director)に通知する。①または②の選択を行った後、③開放型予備選挙か、④「ビッグ・イベント」(“big event”)方式を選択する。③開放型予備選挙を選択する場合、最終段階での男女比のバランスについて条件は課されない。④「ビッグ・イベント」方式を選択する場合、党员が4票(男性に対して2票、女性に対して2票)を持ち、ショートリストに掲載される4名(半数は女性)を選出し、最終的な候補者の選定は選挙区協会の執行部が行う(その際の面接過程については2006年8月改正を参照)<sup>(113)</sup>。

なお、2009年、総選挙が迫る中、議員の経費スキャンダルを受けて、新たに多くの現職議員の引退が見込まれるという事態となったため、

<sup>(110)</sup> Tim Bale, *The Conservative Party: from Thatcher to Cameron*, Cambridge: Polity Press, 2010, p.200; Sarah Childs et al., “The Feminisation of the Conservative Parliamentary Party : Party Members’ Attitudes,” *The Political Quarterly*, Vol.80, No.2, April-June 2009, p.205; “The A-list: new leader’s drive for women and minority candidates,” *Guardian*, 19 April 2006 を参照。

<sup>(111)</sup> 2006年9月に実施された、党员に対する意識調査では、A名簿は「最も才能のある候補者が含まれている」とする見方は6%に過ぎず、一方で「最も経験のある男性や地方候補者を排除した、政治的に修正された名簿にすぎない」との見方は54%にも上った。また、多くの選挙区協会は、地方候補者を選定対象に加え、A名簿方式が採用された最初の88事例のうち43事例において、A名簿被掲載者ではなく地方候補者が選出されたという。地方候補者を選定対象に加えることは、例外的な措置とされていたが、実際にはこの措置が多用された。Rhys Williams and Akash Paun, *Party People: How do – and how should – British political parties select their parliamentary candidates?* Institute for Government, 2011, pp.18-19. <[http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications\\_download.php?id=49](http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications_download.php?id=49)>

<sup>(112)</sup> “Party democracy is compromised in quest for more women MPs,” *ConservativeHome’s Seats & Candidates blog*, 21 August 2006. <[http://conservativehome.blogs.com/goldlist/2006/08/members\\_disenfr.html](http://conservativehome.blogs.com/goldlist/2006/08/members_disenfr.html)>; Richard Kelly, “Political parties,” Bill Jones and Philip Norton, eds., *Politics UK*, 7th ed., Harlow: Pearson Education, 2010, p.210; *ibid.*, p.20.

<sup>(113)</sup> “New selection procedures confirmed,” *ConservativeHome’s Seats & Candidates blog*, 24 January 2007. <[http://conservativehome.blogs.com/goldlist/2007/01/new\\_selection\\_p.html](http://conservativehome.blogs.com/goldlist/2007/01/new_selection_p.html)>; “Selection changes confirmed,” *ConservativeHome’s Seats & Candidates blog*, 29 January 2007. <[http://conservativehome.blogs.com/goldlist/2007/01/selection\\_chang.html](http://conservativehome.blogs.com/goldlist/2007/01/selection_chang.html)>

同年7月、選定過程の迅速化を目的として手続が簡素化された。最終的な選定は、当該選挙区における開放型予備選挙か党員集会での選挙によって行われるが、そのためのショートリストは選挙区協会執行部とCCHQとの会合で作成されることになった。また、2010年1月1日以降に空席が出た場合は、CCHQがショートリストを作成する「補欠選挙ルール」が適用されることになった<sup>(114)</sup>。

以上のように、最終的な選定権は、依然として選挙区協会が保持しているものの、1998年以降、党執行部の関与の意向と実際の関与が強まっていることは確かである<sup>(115)</sup>。

政権交代後の動向として、先述のとおり、連立協定に郵便投票による予備選挙の導入が謳われている。予備選挙は、米国において最も発達し、大統領、連邦議員あるいは州知事などの主な公職に対する政党の候補者の指名の際に実施されている<sup>(116)</sup>。そして「米国政党の規律の弱さと非集権的・開放的性格の根本的原因」は、「とりわけ予備選挙に求められる」とされている<sup>(117)</sup>。では、保守党における予備選挙も政党

の規律を弱体化させるのだろうか。米国との重要な違いは、予備選挙前の党組織による候補者のフィルタリングの有無である。先述したとおり、保守党の場合、選挙区協会がどのような選出方法を選択するにせよ、党評議会が管理する承認名簿の中から候補者を選出することが前提となっている<sup>(118)</sup>。一方、米国の2大政党はフィルタリングをほぼ行わない<sup>(119)</sup>。また、予備選挙の期間の長さも大きく異なる。米国においては、候補者は、何か月にもわたる選挙キャンペーンを展開し、ほとんどの場合、自前の組織および人脈、自己調達する政治資金を駆使する。そのため党組織への依存度は低い<sup>(120)</sup>。キャメロンは次期総選挙に向けて実施予定の予備選挙の選挙期間（ショートリスト告示から投票締切りまでの期間）を20日間とし、選挙運動費用も上限200ポンドと想定している<sup>(121)</sup>。米国の例と比較すると非常に小規模である。このような観点から予備選挙が、政党の規律を弱体化させることにはつながらないと指摘されている<sup>(122)</sup>。一方で、候補者選定手続における党執行部による過度の介入や開放型予備選挙が行われる場合、

(114) CCHQは、この手続変更を、A名簿被掲載者をショートリストにねじ込む機会として利用したとも言われる。Williams and Paun, *op.cit.*(111), p.20; "Pickles and CCHQ gain unprecedented power over shortlists for autumn selections," *ConservativeHome's Seats & Candidates blog*, 30 July 2009. <<http://conservativehome.blogs.com/goldlist/2009/07/pickles-and-cchq-gain-unprecedented-power-over-shortlists-for-autumn-selections.html>>; "Jeremy Middleton: The new selection guidelines maintain the basic principle that local Associations pick the shortlist of candidates and remain in control of the selection process," *ConservativeHome's Seats & Candidates blog*, 30 July 2009. <<http://conservativehome.blogs.com/goldlist/2009/08/jeremy-middleton-the-new-selection-guidelines-maintain-the-basic-principle-that-local-associations-p.html#tp>>

(115) 党執行部が強権を発動した例として、ハワード党首下の2005年、党執行部の公認取消要求を拒絶したスラウ選挙区協会を、要支援協会（Supported Association：党評議会が設定する諸活動の最低基準を満たさない選挙区協会）に指定した例がある。この場合、構成員としての権利は保証されるが、エリア管理執行部が任命する代理人の監督下に置かれる。*BBC News*, 29 March 2005, *op.cit.*(100); Conservative Party, *op.cit.*(39), p.12.

(116) 予備選挙は米国の全州で法的に規定されており、公的選挙として実施されており、予備選挙の方式は州によって様々である。これについては、高畑英一郎「アメリカにおける政党の自由と予備選挙法」『比較憲法学研究』No.22, 2010.10, pp.63-84に詳しい。

(117) 久保文明「政党と政党政治」阿部齊・久保文明『現代アメリカの政治』放送大学教育振興会, 2002, p.116.

(118) 2009年にトットネスとゴスポートで実施された開放型予備選挙においても同様である。

(119) 予備選挙の立候補要件は州によって異なるが、多くの場合、一定数の署名を課すというものであり、政党組織の推薦や州の党大会における一定の得票数を要件として課す州は極少数である。久保文明「選挙と選挙制度」阿部齊・久保文明『現代アメリカの政治』放送大学教育振興会, 2002, p.96.

(120) 久保 前掲注<sup>(117)</sup>, p.116.

草の根レベルにおいて党員であることの誘因を減じさせ、長期的には政党自体を弱体化させる可能性もあると指摘されている<sup>(123)</sup>。

## 2 政策立案過程

### (1) 保守党政策フォーラム

従来、保守党の議会外政党が、議会内政党の政策に反発し、内紛となる状況が外部に伝えられることは少なかった。それは、メディアの注目度の高い党大会とは別に、党員が参加する数々の会合を開き、そこで党の政策に対する批判の機会を与え、党内の不満を解消させていたからでもある。また、これらの会合は、議会内政党の1922年委員会等と同様、党執行部にとって早期警戒システムとして機能した。ただし、これらは意見表明の場にすぎなかった。一方、労働党においては、議会外政党が政策決定に関与できる分、党大会が紛糾することが多々あった。ブレア党首下の労働党は、保守党に倣い、一般党員が参加する数々のフォーラムを設置した。労働党は、これらのフォーラムを政策決定過程に組み込むことで、労働組合の影響力の強い党大会、全国執行委員会を相対化することに成功した。皮肉なことに、労働党がこれを導入した頃には、保守党のシステムは機能不全に陥っていた。党活動家たちが党大会以外の会合ではなく、党大会において、特にヨーロッパ問題をめぐって党執行部を批判するようになっていたのである。この結果、メディアを通じて有権者に党の分裂イメージが広がった。また、

1997年総選挙後の党員意識調査でも、党大会をはじめとする党会合のシステムに大きな疑問が呈された。このような状況を受けて、党員が単に意見表明するだけでなく、政策決定過程に参加できるように、ヘイグ党首が設置した組織が保守党政策フォーラム (Conservative Policy Forum. 以下 CPF という) である (表1参照)。今度は保守党が労働党のフォーラムの仕組みを取り入れたのである<sup>(124)</sup>。

リチャード・ケリーによると、CPFは以下のように実施されている。① CPF 理事会 (CPF Council) が、年間6本程度の討議用文書の作成を各政策分野の専門家に依頼する。② 2か月ごとに、1本ずつ文書が選挙区協会に送付される。③ 選挙区協会は、選挙区フォーラムを開催し、文書を審議し、報告書を CPF ディレクターに送付する。④ CPF ディレクターは選挙区協会からの報告書を要約し、所管の影の大臣に送付する。⑤ 影の大臣と CPF ディレクターの両者または一方が選挙区協会に回答を送付する。⑥ 選挙区協会はその回答を審議し、第2次報告書を作成する。⑦ 影の大臣が報告書の内容を盛り込んだ演説を党大会において行う。また、上記の選挙区協会を中心とした仕組みに加え、CPFは、全国レベルで影の大臣が出席する冬季および春季フォーラムを開催して一般党員が意見表明および意見交換を行う場を提供する。さらに地域レベルで、地域フォーラムが開催され、影の大臣の政策が CPF における活動家の意見を反映しているかチェックする<sup>(125)</sup>。以上の過程

(121) キャメロン党首は、連立協定に先駆けて、2010年4月、『英国に真の変化をもたらす大きなアイデア』という文書の中でも、次期総選挙の候補者選定過程における郵便投票による予備選挙の実施を提唱している。Conservative Party, *Big ideas to give Britain real change*, 24 April 2010. <[http://www.conservatives.com/News/News\\_stories/2010/04/~media/Files/Downloadable%20Files/Big%20ideas%20to%20give%20Britain%20Real%20change.ashx](http://www.conservatives.com/News/News_stories/2010/04/~media/Files/Downloadable%20Files/Big%20ideas%20to%20give%20Britain%20Real%20change.ashx)>

(122) 以上、米国との比較の視点は、McSweeney, *op.cit.*(101), p.542 を参照。

(123) Rhys Williams and Akash Paun, *What works in candidate selection?: A discussion paper for the party conferences 2011*, Institute for Government, 2011, pp.4-5. <[http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications\\_download.php?id=43](http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications_download.php?id=43)>; 英国下院図書館のウナー・ゲイ議会憲法センター課長 (当時) に対する筆者の聞き取り調査 (2009年11月23日、英国下院図書館において実施)。

(124) Kelly, *op.cit.*(107), pp.329-333 を参照。

は、ケリーが観察した時期における事例であり、運用は様々である。CPFは、ヘイグ党首下では特に家族政策においてかなりの貢献をしたとも言われるが、続くダンカン・スミス党首以降は、文書も討議回数も減少しているとの指摘がある<sup>(126)</sup>。

政権交代以後、CPFはどのように利用されているのだろうか。2010年の党大会において、2015年や2020年に英国が直面する課題についての党内議論の必要性が訴えられ、翌年1月27日には2015年総選挙を念頭に置いたCPFの新たなプログラムが開始されている。これに伴い、「技能、研修および青年の雇用」(2月)、「経済のバランス回復」(3月)、「住宅」(5月)、「信用収縮後の信用取引」(6月)、「天然資源」(7月)、「傷つきやすい青少年」(9月)、「貧困」(10月)といった中長期的課題の討議用文書が順次発表されている。最初に発表された「技能、研修および青年の雇用」は2011年2月15日に発表された全10ページの文書であり、CPFディレクターによる要旨、重要事実のポイント、討議のための6項目の質問のほか、スペンサー・ピットフィールド博士による文書と参考文献の紹介がなされている<sup>(127)</sup>。各選挙区におけるCPFグループから寄せられた回答がまとめられ、CPFディレクターによってその要旨が同年9月1日付でジョン・ヘイエス継続学習、技能および生涯学習担当大臣に対して送付されている。同月21日に

は大臣から返答が届いている<sup>(128)</sup>。

では、現在の連立政権の政策について、CPFの枠組みで議論できるのだろうか。党の回答は以下のとおりである。「私たちはCPFグループがあらゆる種類—過去、現在および未来—の政策についての討論の場を提供することを望んでいます。しかし、私たちの公式の付託事項は、2015年およびその先に向けた政策について語ることなのです」<sup>(129)</sup>。連立政権の政策形成に対して、CPFがその影響力を行使することは基本的に想定されていないのである<sup>(130)</sup>。

以上のようにCPFは、党員の意見を集約して政策化するというプロセスとは言い難く、党員が意見を表明するプロセスの域を出ていない。その意見表明も、あくまで党執行部が設定する議題の範囲内に制限されているのである。党スタッフが明かすように、CPFでの議論は「党の政策やマニフェストにある程度は反映されるが、必ずしも採り入れられる訳でもない」<sup>(131)</sup>。そして、「このプロセスに対する党員の貢献は僅かなまま」なのである<sup>(132)</sup>。

さて、従来、議会内政党は、影の大臣を除き、CPFと組織的な接点をほとんど持たなかったが、政権交代後、変化の兆候が見られる。コンサーバティブホーム<sup>(133)</sup>が伝えるところによると、2011年1月、CPF議長を務めるレトウィンは、全下院議員に対して、『保守党政策立案』(*Conservative Party Policy Development*)と題する

(125) *ibid.*, pp.332-333.

(126) Richard Kelly, "The Extra-Parliamentary Tory Party: McKenzie revisited," *The Political Quarterly*, Vol.75, No.4, October-December 2004, p.400.

(127) その他の討議用文書には専門家による文書ではなく、その分野の概説と連立政権の対応に関する資料が添えられている。

(128) 以上は、CPF専用ウェブサイトに掲載されており、ウェブ上からコメントを送信することができるようになっている。Conservative Policy Forum. <<http://www.conservativepolicyforum.com/>>

(129) Conservative Policy Forum, "FAQs." <<http://www.conservativepolicyforum.com/faqs>>

(130) 2015年総選挙とは関係なく、CPFの枠組みが使用されるケースはない訳ではない。2011年5月の選挙制度改革に関する国民投票に向けた討議用資料(2010年11月)、キャメロンが掲げる「大きな社会」(Big Society)構想についての討議用資料(2011年1月)が発表され、各CPFグループにおいて討議が行われている。

(131) 前掲注(65)

(132) Ingle, *op.cit.*(25), p.70.

文書を送付し、CPFの今後の予定を通知している。その内容は、①5つのCPF政策グループが形成され、下院議員はこれらのグループに参加することができる、②これらは1922年委員会によって設置された5つの政策グループ（経済問題、内務および憲法問題、外務、公共サービス、環境）に対応するものになる、③発見された全ての課題を最終政策文書にまとめる下院議員で構成される「起草グループ」(drafting group)を設置する、④ロバート・ハーフォン下院議員がCPF理事会における下院議員代表(MP representative on CPF Council)になる、⑤党は、選挙区ベースのCPFグループの設置の調整および促進を支援する下院議員を地域ごとに特定したい、というものである<sup>(134)</sup>。

コンサーバティブホームは、この方針について、保守党の閣僚及びその他の大臣がこのプロセスにどの程度関わるのか、最終的な文書がどのようなステータスを持つのか、CPFの5政策グループのメンバーがどのように選ばれるのか、地方のCPFグループがどのように5政策グループに関連付けられるのか等が不明であるとしつつも、全体としては党員が政策決定過程に関わり、1922年委員会の作業と対応させるという考えには歓迎の意を表している<sup>(135)</sup>。

## (2) 党大会

他の多くの政党にとって、党大会は、形式的であれ、実質的であれ、その党の最高意思決定機関と位置づけられていることが多い。しかし保守党の場合、党規約にはそのような文言は存在しない。それどころか、党大会の地位、機能および権限に関する規定すら見当たらない。党

規約には党大会の開催手続や代議員の構成等が規定されているのみである(概要は表1を参照)。党大会は、自らの議長を選出することも出来ず、党規約の改正および修正の発議権も議決権も持たない。党大会の組織、運営に責任を持つのは、党評議会の下に設置される「党大会に関する委員会」(以下「党大会委員会」という)である。党大会委員会は、党内諸機関から提出される動議に基づいて党大会の議題設定を行い、議題の告示およびその後の変更修正を行う。また、党大会の議事規則も党大会委員会が適宜作成することになっており、党大会に対してその採択を勧告する。さらに、党大会で採択される手続(規則を含む)を見直し、党評議会に対して、その改正の勧告を行う権限も有している。党大会委員会の構成および構成員は、党大会ではなく、党評議会によって決定される(ただし、CPFディレクターおよび党大会議長は役職指定で構成員となる)。

以上のように、党大会の運営を統制する権限は、党評議会が掌握している。党大会が有している権限は、他国の政党、そして英国の他の政党と比較しても極めて限定的と言わざるを得ない。とはいえ、党大会は何らの影響力も持ちえないと考えるのは間違いであろう。党大会が党首に対して持つ影響力は、「党首が党のムードに関する明確な考えを持って党大会を後にするという一種の政治的浸透作用を通して行使され」<sup>(136)</sup>る。閣僚(影の閣僚)についても同様のことが言える。1937年から1940年にかけて首相を務めたネヴィル・チェンバレンは、保健相時代に「閣僚の立場からすれば、年次大会に出席することには2つの利点がある。まず第一

(133) ティム・モンゴメリー(前掲注(21)参照)が2005年総選挙に先駆けて立ち上げたウェブサイト。保守党の政策・人事情報の紹介や草の根党員の意識調査の実施を行っている。ConservativeHome. <<http://conservativehome.blogs.com/>>

(134) ConservativeHome, *Tory Diary*, 12 January 2011. <<http://conservativehome.blogs.com/thetorydiary/2011/01/progress-in-forming-party-policy-for-the-next-election.html>>

(135) *ibid.*

(136) Ingle, *op.cit.*(25), p.71.

に、自分にとって関係のある提案に対する党内の空気を或る程度測定することができる。第二に、その提案に対して批判的な意見が表明される場合には、閣僚は、このような批判に対して答弁を行う機会を得ることができるかもしれない」と述べている<sup>(137)</sup>。

また、閣僚（影の閣僚）をはじめとする「フロントベンチャーが党大会を重視する」<sup>(138)</sup>のは、党大会が、チェンバレンが言うような一種の諮問的機能を持つためだけではない。党大会では、閣僚（影の閣僚）等の党内有力者が登壇して所管政策等に関する演説を行い、党首が最終日に締め括りの演説を行うのが慣例になっており、それ故にメディアの注目が集まり、党大会の重要性をその権限以上に高める結果になっているのである<sup>(139)</sup>。党大会におけるパフォーマンスの出来不出来が、党内における彼らの地位にとって決定的な影響を及ぼすこともある。スティーブン・イングルは、多くの非常に有能な大臣が党大会での精彩を欠くパフォーマンスのために、期待されたほどには昇進できなかったと指摘している<sup>(140)</sup>。近年における事例としては、2005年党首選挙の候補者であったデー

ビッド・デービスを挙げることができる。デービス候補は当初、最有力候補であったにもかかわらず、党大会における演説で評価を落とした。対照的に、キャメロン候補は、党の近代化をメモなしで訴えた若々しい演説が高い評価を受けて支持を拡大した。党大会での演説が、党首選挙のターニング・ポイントになったのである<sup>(141)</sup>。

以上のように、党大会は、議決機関としての機能はほとんどなく、諮問的な機能しか持ちえない。しかし、党首およびフロントベンチャーにとっては、その政策や方針への反応を通して党内の空気を感じ取る場であり、また、その力量を試される場にもなっているのである<sup>(142)</sup>。

## おわりに

以上、保守党の組織と党内ガバナンスについて述べてきた。保守党の意思決定は、党首および党首チーム主導で行われている。それは、党首への権限集中と、党首選出手続改正によって強化された、その地位の安定性が前提となっている。ただし、そこには限界があり、党内機関、

(137) マッケンジー 前掲注(14), p.265.

(138) Ingle, *op.cit.*(25), p.71.

(139) 保守党の年次党大会は通常10月初旬に概ね4日間程度開催される(2010年は6日間、2008年は5日間であった)。労働党は9月下旬に3日から1週間、自由民主党は9月中旬から下旬にかけて3日から5日間の日程で党大会を組織する。このため、9月中旬から10月初旬の期間は「党大会シーズン」(party conference season)と呼ばれ、メディア各社が各党党首の演説をはじめ、大会の様態を報道し、場合によっては特集が組まれる。

(140) Ingle, *op.cit.*(25), p.71.

(141) Andrew Denham and Peter Dorey, "A Tale of Two Speeches? The Conservative Leadership Election of 2005," *The Political Quarterly*, Vol.77, No.1, January-March 2006, pp.35-42を参照。

(142) 党大会本会場の外では、様々なイベントが催されている。そのようなイベントの中でも、注目されるのがフリンジ・ミーティング (fringe meetings) と呼ばれるものであり、党大会の活性化に貢献していると言われる。2011年党大会では4日間で約600の会合がエントリーされている。その中には、CPFのレクチャーといった党员限定の会合もあるが、シンクタンク、メディア等が主宰する公開討論会等も開催される。アダム・スミス研究所、経済問題研究所、ポリシー・エクスチェンジ等の中道右派のシンクタンクはもちろん、デモス、公共政策研究所等の中道左派のシンクタンクも参加し、保守党の議員や大臣を招いて公開討論会を開いている。党内グループも会合を開いており、執行部に対する批判はこの場で表明されることが多い。スティーブン・イングルは、党大会を「ソーセージの形状をした風船」に例え、「執行部がある場所(正式な議論の場)で圧力をかければ、風船は別の場所(フリンジ・ミーティング)で膨張する」と述べている。Ingle, *op.cit.*(25), p.71. フリンジ・ミーティングの開催状況については、以下のウェブサイト参照。*Conservative Party Conference 2011*. <<http://ftlisting.salespack.conservativepartyconference.com/admin?context=SearchFringeEventListings&service=page>>

とりわけ議会内政党との調整が重要となる。通常、院内幹事および1922年委員会等を通じた「予測される反応の政治」により、円滑な党運営が行われる。しかし、党執行部は有効な統制手段を持っている訳ではない。党首は、総選挙での勝利が見込まれるうちは、党内の支持を得られるものの、一旦「党が政治的難局に直面すれば、党首の地位は脆弱となる」<sup>(143)</sup>のである。

現在、英国政党政治は変容の中にある。1970年代、二大政党（保守党および労働党）への得票率が低下し始める。単純小選挙区制という選挙制度の効果により、議会においてはかろうじて二大政党制と呼べなくもない状況を保ったが、得票率の観点からはもはや二大政党制とは呼べない状況になっていた。二大政党は、政治空間の中位に位置する有権者の票をいかに多く獲得するかを重要な課題とし、政策は接近していった。一方、各党とも党員数の減少は著しく、1960年代には215万人とも言われた保守党の党員は、今や17万7千人になっている<sup>(144)</sup>。そして、2010年5月、総選挙の結果、どの政党も下院において過半数の議席を得られないハング・パラメントという事態が訪れた。誕生した政権は、単独政権ではなく、連立政権であった。

通常、新政権は、少なくとも政権交代後の最初の会期においては、バックベンチャーとのハネムーンを享受するものである。総選挙に勝利することで党執行部に正統性が付与されるからである。しかし、果たして保守党は総選挙で勝利したのだろうか。保守党右派は、キャメロンが過半数の議席を獲得できなかったことに批判的で、連立政権にも懐疑的である。1922年委員会委員長選挙において、執行部寄りのオッタ

ウェイが敗れ、右派のブレイディが選出されたことは、バックベンチャーの間に執行部への不満が生じていることを表している。立法過程においてもバックベンチャーからの支持は不安定化している。フィリップ・カウリーの調査によると、2010年クリスマスまでの最初の160の採決において、約53%のケースで与党議員による造反があった。これは1945年以降のどの時期に比べても高い数値である。政権交代後の最初の会期で比較すると、さらにそのコントラストが顕著になる。過去6回の政権交代直後の会期における造反率は1964年の0%から1979年の6%の間に留まっているのである。しかも、キャメロン連立政権下の造反率は、連立のパートナーである自由民主党(25%)より、保守党(38%)の方が高いのである<sup>(145)</sup>。

議会内政党に対する統制手段は主として役職への登用と説得にあった。しかし、連立政権では、自党に配分できる政府の役職数は減少する。また、院内幹事が通常使用する説得の言葉の中には通用しなくなるものが出てくるとの指摘もある。たとえば、マニフェストの実現が重要だという主張も、議員が、連立政権の運営上、マニフェストにはないことに対して、また、マニフェストに明らかに反することに対して賛成票を投じることをしばしば求められることを考えれば、たいして影響力を持たなくなってしまうというのである<sup>(146)</sup>。

キャメロン党首と保守党は、このような新たな環境に対して、どのような知恵を出して対応するのであろうか。今後の動向が注目される。

(みやはた たけし)

<sup>(143)</sup> フィリップ・ノートン「政党」川勝平太・三好陽編『イギリスの政治』早稲田大学出版部, 1999, p.64.

<sup>(144)</sup> Richard S. Katz and Peter Mair, eds., *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*, London: Sage Publications, 1992, p.847; "Tory membership drops a third since Cameron elected leader," *BBC News*, 7 October 2010. <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11494648>>

<sup>(145)</sup> Philip Cowley, "Political Parties and the British Party System," Richard Heffernan et al., *Developments in British Politics 9*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, pp.102-103.

<sup>(146)</sup> *ibid.*, p.103.