

主 要 記 事 の 要 旨

ブレア政権における「中核的執政」 (コア・エグゼクティブ)

渡 邊 樹

- ① 近年、英国政治を観察している学者・ジャーナリストは、議院内閣制における議会の弱体化と、内閣の強化に気がつき、これを英国の政治制度における重要な質的な変化と受け止めている。
- ② 本稿では、まず、伝統的な英国の議院内閣制＝「ウェストミンスター・モデル」の原理となる考え方を確認し、それが現代においてどのような変化を遂げてきたかを追うことにしたい。その際、20世紀中葉における「ウェストミンスター・モデル」の変貌に関する指摘であった「政党国家」と「行政国家」の問題について主要な論点を検討し、そこで提起された問題が、今日においても継続していることを確認する。一方、それ以後の展開を視野に入れた問題提起である「選挙独裁」や「大統領型首相」といわれる事柄について、そこで主張されている様々な論点を検討する。
- ③ 以上の検討をとおして、それぞれの論点において、問題点が的確に指摘されている点と、不十分な点が明らかにされた。そこで、今日、英国政治を理解するための新しい分析枠組みとして提案されている、「中核的執政」(コア・エグゼクティブ)論を検討する。「中核的執政」論では、従来のモデルにおける、「個人」や「制度」を実体化する傾向を批判し、それが政治的な現実を把握する上での欠点であるとする。「中核的執政」論では、「行為者間のネットワークにおける資源の交換」という視点を導入することにより、個人や制度を「資源を持つ行為者(アクター)」と捉え、それぞれの行為者を結ぶ様々な「網の目状のネットワーク」を介して「各行為者の持つ資源のやり取りをとおして政策決定がなされる」とみるのである。本稿においては、「中核的執政」論が、従来の「ウェストミンスター・モデル」をどのように批判しているかを検討するとともに、その概要について紹介する。すなわち、「中核的執政」論の基本となる概念図と、複合的なネットワークを図示するとともに、主要な概念である「構造」(ストラクチャー)「資源」(リゾース)「代理者」(エージェンシー)「文脈」(コンテキスト)「権力」(パワー)について説明することにより、「中核的執政」論の基本的な特徴を確認する。
- ④ 次に、以上の検討を踏まえて、ブレア政権の特色について論じる。特に「中核的執政」論で、「中核の中核」といわれる行為者の中で首相官邸を取り上げ、ブレア政権がどのような構想の下で官邸機構の再編をしたのかを、「中核的執政」論の観点から検討する。また、「中核的執政」を構成する行政のネットワークから相対的に独立した行為者であるところの「議会」に対するブレア首相の姿勢を検討する。ブレア政権は議会の現代化を模索しているが、ブレア首相の議会への出席はサッチャー首相と比較しても減少しており、議会との関係が事実上希薄化しているといえよう。
- ⑤ 最後に、近年の議会の改革に若干触れながら、「中核的執政」の下においても憲法上の構造としてみとめられる「抑制と均衡」において、議会が果たそうとしている役割について考えてみたい。

ブレア政権における「中核的執政」 (コア・エグゼクティブ)

渡 邊 樹

目 次

はじめに	III 「中核的執政」(コア・エグゼクティブ)論
I ウェストミンスター・モデル	1 ウェストミンスター・モデル批判
1 議会制民主主義の原理	2 「中核的執政」論の概要
2 ウェストミンスター・モデル	IV ブレア政権の特徴
II ウェストミンスター・モデルの変容	1 首相官邸の再編
1 「政党国家」と「行政国家」	2 議会との関係の変化
2 「選挙独裁」と「大統領型首相」	おわりに：議会の改革

はじめに

近年、英国政治を観察している学者・ジャーナリストは、議院内閣制における議会の弱体化と、内閣の強大化に気がつき、これを英国の政治制度における重要な質的な変化と受け止めている。1979年以降のサッチャー首相の政治指導において顕著になったこの傾向は、1997年に政権についたブレア首相の下においても強化され、このような政治様式を批判する概念として、「選挙独裁 (electoral or elective dictatorship)」という言葉が使われている⁽¹⁾。また、「大統領型首相ブレア」について論じ、「民主政治の変

質」を指摘する者もいる⁽²⁾。しかし、これらの分析が、政治家「個人」を中心に据えて政治を見ていると批判する「中核的執政 (core executive) 論⁽³⁾」が、近年主張されている。

一方、内閣の権力増大や首相の指導力の強化を含めた内閣や議会の役割の変化を、第二次大戦終了後の長期的な傾向の中で把握しようとする視点もある⁽⁴⁾。また、表面的に議会の弱体化を論じるのではなく、議会側の努力に密着して「最近のイギリス議会には、転換する時代に懸命に対応しようとする雰囲気がある⁽⁵⁾」と評価する者もいる。

(1) 進藤兵「『マニフェスト』論は何を目指しているか」『世界』719号, 2003.10, p.143.

(2) 山口二郎『ブレア時代のイギリス』岩波書店, 2005, p.63.

(3) 「中核的執政」については、とりあえず阪野智一「ブレアは大統領型首相か」梅川正美ほか編著『現代イギリス政治』成文堂, 2006, pp.26-27. 阪野教授は core executive を「中核的執政」と訳しているが、注意を要するのは、「中核」という言葉が単一の中心をイメージさせることである。中核的執政論の特徴は、人や制度などの複数の行為者(アクター)の間の相互関係—複雑な網の目—を動的に把握しようとするにある。

(4) P.Riddell, "Prime Ministers And Parliament." *Parliamentary Affairs*, Vol.57. No.4, 2004.10, pp.814-829.

(5) 梅津實「イギリス議会はどこまで変わったか」梅川ほか 前掲書, p.3.

本稿は、このように様々に指摘される現代の英国における民主政治の変貌を、「ウェストミンスター・モデル」からの変容と捉える。そして、近年における変化を位置づけるために、まず、学界において従来蓄積されてきた代表的な論点である「政党国家」論と「行政国家」論について検討する。さらに、近年におけるサッチャリズムやブレア政権を論じる際の「選挙独裁」や「大統領型首相」という指摘を検討する。そして、これらの観点を批判する「中核的執政」論を紹介し、その方法論によりつつブレア政権における首相官邸の再編および議会との関係について検討する。これらを通じてブレア政権の特徴を確認するとともに、近年の英国における議会改革の意味に触れ、議会の今日的課題を検討する一助としたい。

I ウェストミンスター・モデル

1 議会制民主主義の原理

議会制民主主義は、西欧近代において歴史的に形成されてきたものである。その本質については様々に定義されてきたが、たとえば、「国民が自ら選んだ代表者の組織する議会を国家意思の最高決定機関とし、このことによって間接的に国民の意思を国家の意思決定に反映させる民主主義の形態⁽⁶⁾」であると解説される。この叙述の前提には、国民主権に関する種々の議論—主権者である国民の意思とは何か、それがどのような仕組みで国家の意思になるのかについて等一が横たわっている。また、この点をめぐって、ボダンやホッブスの君主主権論から、ロック、ベンサム、ミルにいたる英国の思想家たちによる国民主権論、代議制民主主義論への転換、

さらにはルソーらの直接民主主義の主張等、近代政治思想史上の諸問題が展開されてきた。その経緯を追うことは本稿の範囲外になるが、このように近代西欧の個別歴史的な状況の中から生まれた自由民主主義の思想が、世界的な普遍性を持ち、冷戦の終了にともなうその勝利が、論者によっては「歴史の終焉」(フランシス・フクヤマ)と位置づけられている。しかし、そのような単純な歴史の見方には、当然批判もある⁽⁷⁾。これらの今日的な議論の紹介も、今は詳論する余裕がないが、議会制民主主義の諸原理やその基礎となる哲学的立場について、現代においても活発な議論が続いていることは確認しておきたい。

ところで、議会制民主主義において、主権者である国民の意思を国家の意思に転化する仕組みは何であろうか。辻清明教授は、それを解明するために三つの原理に着目している。それは、「代表の原理」、「審議の原理」、「行政監督の原理」である⁽⁸⁾。また、岩間昭道教授は、芦部信喜教授を引きつつ、特に重要なものとして「代表の原理」と「審議の原理」を挙げている⁽⁹⁾。さらに、「国民代表機能」、「立法機能」、「行政・司法に対する監督機能」、「討論と国民に対する説明機能」の四つを数えているものもいる⁽¹⁰⁾。論者によって細部に相違があるとはいえ、内容的には、おおむね共通の理解があると見てよいであろう。

「代表の原理」あるいは「国民代表機能」といわれるものは、議員は、個々の地域から選出され、地域の選挙民から「命令委任」を受けた存在(中世の等族議会の場合)ではなく、日本国憲法第43条で言う「全国民の代表」としての機能を果たすことである。すなわち、「議員は選

(6) 猪口孝ほか編『政治学事典』弘文堂、2000、pp.218-219。「議会制民主主義」の項(宇野重規執筆)

(7) 藤原保信『自由主義の再検討』岩波書店、1993、pp.4-6。

(8) 『政治学事典』平凡社、1954、pp.206-209。「議会政治」の項(辻清明執筆)

(9) 岩間昭道「I 総論—議会制の近代と現代」『法学教室』No.163、1994.4、p.9。

(10) 猪口ほか 前掲書、p.218。「議会政治」の項(石川真澄執筆)

挙民よりも『一般の利益をよく知ることができ』、また、選挙民自身の『意思をよく解釈』することができる(シェイエス)という、選挙民に対する不信と議員(議会)に対する信頼⁽¹¹⁾を前提に、議員は自律した存在として審議し決定することができることとされる。このような想定に立って、議会での審議を経て決定された法律が、国民の意思として普遍的なものとされ、反対者をも拘束しうるとされるのである。ただし、岩間教授も言うように「その後の民主主義の進展を背景にして、議会は実在する多様な民意をできるだけ忠実に反映すべきことが要請されるようになり、こうして、現代においては、民意と議会意思との間の『事実上の類似性』あるいは実在する民意の忠実な『反映・代弁』に代表の本質が求められるようになった⁽¹²⁾」という。この新しい展開は、住民投票や国民投票の位置づけ等の問題を含みながら、現代の民主政治のひとつの論点であるといえよう。

「審議の原理」ないし「立法機能」と言われているものは、議会の審議において、できるだけ多数の議員を参加させ、公開の議場での討論によって、国家意思の形成を図ろうとするものである。したがって、多数決原理と言われるものも、単に所属政党の議員の数を意味するのではなく、自由な言論を保障された議場における討論をとおしてよりよい政策を作り上げていくというプロセスを重視したものに他ならない。このように、審議の原理と代表の原理は表裏一体となって、議会制民主主義を支えているといえる。審議の原理は、その内容が公開されることによって、選挙民に政府や議員の考えを知らせ、政治的判断に資するという教育的機能を持

つ。すなわち、国民の選挙行動に対するフィードバックの役割を果たしており、これは、石川真澄教授が「討論と国民に対する説明機能⁽¹³⁾」として取り上げているものと重なる。

「行政監督の原理」あるいは「行政・司法に対する監督機能」と言われるものは、「行政部にたいする立法部の優越的地位の確保⁽¹⁴⁾」とされる。古典的な議院内閣制の理解では、内閣は国王の意思ではなく、議会の意思に基づいて形成されるもので、議会特に庶民院の信任を失えば、解散か総辞職の選択を迫られることになる。辻教授はまた、内閣の連帯責任、下院の上院に対する優越も、「行政監督の原理から摘出した具体的慣習である⁽¹⁵⁾」としている。裁判官弾劾制度などの司法への監督も、権力分立の観点からこの原理に関係付けることもできよう。また、我が国における議会の決算行政監視機能の強化も、この原理を適用した具体的な現れであるといえる。

以上、近代の議会制民主主義に共通する諸原理に関し、特に内閣と議会の関係に焦点をあてながら確認してきた。

2 ウェストミンスター・モデル

英国議会制民主主義のあり方は、ウェストミンスター・モデルと呼ばれ、米国の大統領制や、大陸の議会制民主主義と区別されてきた。しかし、「モデル」と言っても、A.ダイシーが、1885年刊行の古典的な著書『憲法序説(Introduction to The Study of The Law of The Constitution)』で言うように、英国の国家構造は、「作られたものでなく、成長したもの⁽¹⁶⁾」と考えられている。それは、歴史的に積み重ね

(11) 岩間 前掲論文, p.9.

(12) 同上

(13) 前掲注(10)

(14) 前掲注(8)

(15) 同上

(16) A.V.ダイシー(伊藤正巳ほか訳)『憲法序説』学陽書房, 1983, p.4.

られてきたという特色を有し⁽¹⁷⁾、成文憲法を持たない中で、時代の変遷や社会状況の変化に応じ、制度の連続と断絶をとおして柔軟に対応しつつ「成長」してきた。しかし、その成長過程を貫通する基本となる原理がなかったわけではない。それが「国会主権の原理⁽¹⁸⁾」である。ダイシーは、「国会主権は、われわれの政治制度のもっとも主要な特色である⁽¹⁹⁾」という。また、田中英夫教授は、「国会主権の原理は、イギリス公法の基本原理である。それは、① 国会の立法が最高であり、違憲立法審査権その他、国会の立法の効力をくつがえす制度は存在しないこと、および、② 国会はいかなる事項についても立法しうることを、その内容とする⁽²⁰⁾」という。この②に関してダイシーは、有名なド・ロルム（18世紀から19世紀にかけてのスイスの法律家）を引用して「国会は、女を男にし、男を女にする以外のことは何でもできるということは、イギリスの法律家にとって基本的な原則である⁽²¹⁾」と述べたが、英国のEU（欧州連合）への加盟、スコットランドとウェールズにおける権限委譲、EU人権法の国内法化などにより、①も②も一定の変容を被ったといえるであろう⁽²²⁾。その場合、今日における英国の統治構造の変化が、ダイシーのいう「成長」と理解できるのか、それとも、ウェストミンスター・モデルを覆すような、いわば「革命的な」断絶を意味するのかが、吟味されなければなら

ないであろう。

ところで、比較政治学者のA.レイプハルトは、英国におけるウェストミンスター・モデルの指標として、次の10項目を挙げている⁽²³⁾。

- ① 単独過半数内閣への執行権の集中
- ② 内閣の優越
- ③ 二大政党制
- ④ 得票と獲得議席の格差が大きい選挙制度
- ⑤ 利益集団多元主義
- ⑥ 単一国家と中央集権制
- ⑦ 一院制議会への立法権の集中
- ⑧ 軟性憲法
- ⑨ 違憲審査権の不在
- ⑩ 政府に支配される中央銀行

我が国における最近の英国政治に関する論文でも、「概ねウェストミンスター・モデルは議会主権、選挙を通じたアカウントビリティ、執政府に対する多数党のコントロール、強力な内閣政治、中央政府支配をその特徴としている⁽²⁴⁾」とあるように、ウェストミンスター・モデルというと、まず「議会主権」が冒頭に来るとするのが通常のイメージであろう。しかし、レイプハルトは、主権というような言葉を用いなくて、むしろより可視的なものによって制度的な比較を試みている。ところで、レイプハルトの挙げる10項目の中で、内閣と議会の関係を考える上で中心的なのは、「① 単独過半数内閣への執行権の集中」と「② 内閣の優越」であるが、①の

(17) 「英米法の特徴として第1にあげられるべきものは、歴史的継続性である」田中英夫『英米法総論 上』東京大学出版会、1980、p.9.

(18) Parliamentary Sovereignty の訳として、本稿では議会主権の語を用いるが、引用中に「国会主権」とあるものは、あえて統一していない。

(19) ダイシー 前掲訳書、p.39. なお、英国においてここにいる「国会」は、「女王、貴族院および庶民院を意味する」

(20) 田中 前掲書、p.37.

(21) ダイシー 前掲訳書、p.42.

(22) 田中 前掲書、p.182. 参照。

(23) A.Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1999, pp.10-21. (アレンド・レイプハルト (粕谷祐子訳)『民主主義対民主主義』勁草書房、2005、pp.8-16.) 参照。

(24) 阪野 前掲論文、p.37.

説明の中で、「イギリス政治の最も強力な機関は内閣である⁽²⁵⁾」とレイプハルトはいう。このような言明とダイシーの「国会主権」との兼ね合いが問題になりうるが、ダイシーも、「イギリスの行政権は、事実上、内閣と呼ばれている委員会の手におかれている。もし、国家の権限がその単一の者のおかれているという一人の者があるとすれば、その一人は君主ではなく、総理大臣として知られるその委員会の長である⁽²⁶⁾」と書いていた。これはレイプハルトが言うところの「内閣への執行権の集中」と重なることであるが、問題は、ダイシーにおいては「国会が、イギリス憲法のもとで、いかなる法をも作り、または廃止する権利をもつこと、さらに、いかなる人も機関も、イギリスの法によって、国会の立法をくつがえしたり、排除する権利をもつとは認められない⁽²⁷⁾」というように、議会の立法権が行政権に優越しているとみていることである。レイプハルトは、②の項目の説明として「イギリスは、内閣の成立・維持が議会の信任に依存しているという意味で、議院内閣制をとる。理論上は、下院の不信任投票により内閣を総辞職させることができるので、議会が内閣を『支配』している。しかし現実には逆の関係が存在する⁽²⁸⁾」として、「〔内閣が〕通常、下院の過半数によって支持されており、安心してその地位に留まることができる。また、同様の理由から、内閣提出法案の議会通過は当

然のことと考えられる。このように、議会に対し内閣は明らかに優位にある⁽²⁹⁾」と指摘している。彼の議論からは「内閣の優越は、サッチャー首相の強い指導力のもと、1980年代によく正常化した⁽³⁰⁾」という評価になる。

ウェストミンスター・モデルについての以上の検討により、内閣と議会のあり方をどのように考えるか、何を常態と見、現状をどのように捉えるかが問題であることが確認された。そこで、今日の議会制民主主義を考えるにあたって、19世紀的なモデルからの変化、換言すればダイシーの時代とレイプハルトの時代との間に生じた重要な変化として、一般に指摘されている「政党国家」化と「行政国家」化⁽³¹⁾と言われる問題の検討を通じて、議会と内閣をめぐる今日の問題に更に接近していくことにしたい。

II ウェストミンスター・モデルの変容

1 「政党国家」と「行政国家」

「政党国家」の提唱者として著名なのは、ドイツの憲法学者で、憲法裁判所の裁判官であったG.ライプホルツ⁽³²⁾である。前掲の岩間教授の論文によれば、そのポイントは「西欧民主制は、現代になると、政党制の発達によって、一九世紀の古典的な自由主義的・代表民主制から、政党を『政治的統合過程の不可欠の構成要素』とする『政党国家的大衆民主制』へと構造変化

(25) Lijphart, *op.cit.*, p.10. (レイプハルト 前掲書, p.8.)

(26) ダイシー 前掲訳書, p.9.

(27) 同上 pp.39-40.

(28) Lijphart, *op.cit.*, pp.11-12. (レイプハルト 前掲書, p.9.)

(29) *Ibid.*, p.12.

(30) *Ibid.*

(31) 芦部信喜『人権と議会政』有斐閣, 1998, pp.311-312. 芦部教授は「議会政を支える原理として特に重要なものは代表の原理と審議の原理である。そして、この二つの原理を軸として国会が国政の中心的な機関としての地位を占めるところに、伝統的な西欧民主主義の議会政の理念型が見出される。」とした上で、「戦後の西欧型民主主義の諸国に多かれ少なかれ共通してみられる……構造変革」として、この両者を挙げる。なお、岩間 前掲論文 pp.9-16. 参照。

(32) G.ライプホルツ (阿部照哉ほか訳)『現代民主主義の構造問題』木鐸社, 1974, p.69ff. 参照。

をとげるにいたるが、この『政党国家の大衆民主制』のもとでは、政党は選挙民の『伝声管』あるいは『意思の執行者』となり、また、選挙は、選挙民が自らの意思を『政党の綱領に対して表明する国民投票的行為』と化す傾向を強め、議会と政府は、原則として選挙民により選挙を通して与えられた委任の範囲内でのみ行動する権限をもつにすぎないものとなる⁽³³⁾』ということである。そこから帰結する問題のひとつは、「政党を基礎とする議会政においては党議による議員の活動の拘束が当然に強まるので、議員が全国民の代表者として『表決の自由』をもつという伝統的な『自由委任』、すなわち個々の選挙区の選挙民の具体的・個別的な指図に議員は法的に拘束されないという『命令委任』禁止の建前が、一種の幻想と化し、議員が実際にはあたかも所属政党の命令委任に服しているかのような形になっていることである⁽³⁴⁾」。つまり、ここでは代表の原理の変貌に加えて、審議の空洞化が「政党国家」化の帰結として—議員個人々の熱心とかいう問題でなく—起こっていると指摘されるのである。また、「政党国家化が伝統的議会政の建前を変貌させた点で最も注目されるのは、議会政を特徴づける内閣の議会に対する連帯責任の原則がもつ政治的意味の変化だ

といえよう。内閣の連帯責任制は内閣（政府）と議会の対抗関係を前提とするが、政党制の発達は、周知のように、この対抗関係を実際には政府＝与党と反対党（野党）との対抗関係に変えてしまった⁽³⁵⁾』ことだという。内閣と議会の対抗関係というのが、歴史上どの程度実現していたかはともかくとして、この点においても、近代議会制民主主義を支えていた「代表の原理」と「審議の原理」の双方が、基本的な構造変化を被らざるを得なかったのである⁽³⁶⁾。

次に、「行政国家」については、手島孝教授の著書⁽³⁷⁾によりながら、芦部教授は、次のように特徴付ける。「法の執行を受けもつ行政権（政府）が『国家基本政策の形成決定』に中心のかつ決定的な役割を営む国家を意味する」。「手島教授はかような行政国家化の中心的な動因を行政権による国家計画だとし、これによって、① デモクラシーはテクノクラシー（専門技術（者）の支配）に席を譲り、② 議会政は計画官僚＝テクノ・ビューロクラットによるビューロクラシーへと歪曲され、③ 『法の支配』は形骸化して、『計画の支配』に変貌し、④ 統治目的ないし内容の最高原理である自由主義は統制主義へ変性せしめられ、⑤ 自由の保塁としての分権体制は集権体制へ逆転した⁽³⁸⁾』と説明し

33) 岩間 前掲論文, pp.10-11.

34) 芦部 前掲書, p.313.

35) 同上 p.314.

36) 本稿では「政党国家」については、とりあえず如上の範囲に止めざるを得ないが、ライブホルツは、政党国家化に民主主義の根本的な変化を見ていたことを付記しておく。彼は政党国家の民主制は「国家的・政治的意思形成に際しては国民を絶対的に平等に取り扱うことを要求する」(前掲書 p.79.)として、代議制に伴っていたエリート主義の個人主義的な平等から、大衆として均質化された個人の「絶対的平等」への転換を説き、その論理的帰結としての「比例代表制」に言及しているのである。このような「絶対的平等」を実効あらしめるものは「能動的市民」であり、政治の重点は「議会から能動的市民、ならびに能動的市民を政治的に組織する政党に移動した」(同上 p.23.)とされるのである。この引用では「能動的市民」の存在に楽観的である印象を与えるが、彼はそのような存在が数%～10%に過ぎない、そのような現状においては、選挙戦は、カール・シュミットの言う「国民投票的な事象＝直接民主主義的な事象」(同上 p.15.)になっていると指摘している。政党国家論の詳細な検討は、上脇博之『政党国家論と国民代表論の憲法問題』日本評論社、2005, pp.15-34.を参照されたい。

37) 手島孝『行政国家の法理』学陽書房、1976.

38) 芦部 前掲書, pp.314-315.

ているという。手島教授の行政国家のイメージは、1970年代を背景としているのであるが、より今日的意味については、高橋和之教授の記述が参考になる。同教授は、「行政国家」について「資本主義の展開に伴って社会内の階級対立が先鋭化し、私的自治を基礎にした社会的秩序の維持が困難となり、私的自治の部分的修正と弱者保護のための積極的介入が要請されることになった。さらに、経済の安定的な発展を図るために、公共事業等を通じての中・長期的な介入のみならず、財政金融政策を通じての短期的な介入、迅速かつ恒常的な介入さえ要請されるに至った」と指摘する⁽³⁹⁾。ここで高橋教授が強調しているのは、国家の経済への関与の深まりである。「経済は生き物であり、絶えず変動する。これに対処するには、様々な経済指標を解説し、統一的で一貫した方針の下に迅速に行動する能力が必要⁽⁴⁰⁾」であり、「多人数からなる会議体であり、多様な意見の間の討論を経て多数決により決定を行う」機関である議会には、「そのような能力は与えられていない⁽⁴¹⁾」という。したがって、「内閣、特にその首長である総理大臣は、政策を提案し、議会の同意を得て、それを実行に移していくという、政治の推進力⁽⁴²⁾」となる。手島教授も「計画経済」という問題への国家の関与の中で、行政国家化を提起していたが、高橋教授の指摘は、市場のグローバル化という、冷戦後の経済の現状を踏まえているのである。現代のグローバルな経済と国民国家の関係は、21世紀においてさらに重要な問題となっており、行政における経済政策の執行とそれに対する議会の関与のあり方は、内閣と議会の問

題を考える上で好個の材料を提供している。

高橋教授の指摘の中で、一層注意をひくのは、行政国家化の以上の文脈を踏まえて、従来の「議会在閣が決定し内閣が執行する」という議会制民主主義理解に代えて、「アクション-コントロール」図式⁽⁴³⁾を提唱していることである。グローバル化した経済体制の中で、内閣の迅速な政策判断が求められており(アクション)、それは会議体としての議会の持ちようがない能力であることを認識し、法の論理として、議会と内閣を「決定-執行」という図式で捉えるのではなく、政治の論理として、「アクション(内閣)-コントロール(議会)」の関係で捉えなおすことの提案である。これは、経済運営のような問題を中心に考えれば、そのとおりであろう。また、議会における立法活動が、国民の権利・義務等に深く関わるような問題については、法の論理として、まさに会議体としての議会における審議・決定が重要になることと両立する。ただ、そのような法の論理と政治の論理の相互関係について十分説明されていないこと、また、「コントロール」と言われる中身が、「支配」ということであるなら、内閣の「アクション」に対する議会の実効的な支配とは何かが明示的でないように思われる。伝統的な理論でいわれてきた議会の「行政監察」の機能や国政調査権が、コントロールに相当するようであるが、これらの点については、更に深めた検討が必要であろう⁽⁴⁴⁾。

議会制民主主義をめぐる現代の諸問題を、「政党国家」論と「行政国家」論を軸に概観してきたが、以上のように指摘された20世紀後半

(39) 高橋和之『現代立憲主義の制度構想』有斐閣、2006、p.3.

(40) 同上 p.4

(41) 同上

(42) 同上 p.5.

(43) 同上 p.10.

(44) 宍戸常寿「法秩序における憲法」安西文雄ほか著『憲法学の現代的論点』有斐閣、2006、pp.39-43.; 林知更「立法権と議院内閣制」同、pp.131-148.

の政治状況は、今日の現実政治にどのように影響しているのだろうか。次に、英国のブレア政権を「選挙独裁」あるいは「大統領型首相」とする議論等を検討することで、更に具体的にこの問題を考えてみたい。

2 「選挙独裁」と「大統領型首相」

サッチャー政権とブレア政権で顕著になった傾向として、首相の権限の強化と議会の影響力の低下が様々に指摘されている。その中で、「選挙独裁」と「大統領型首相」に関する指摘の検討をとおして、ブレア政権の特色を考えていくこととしたい。

「はじめに」で一部を紹介した進藤兵助教授の論文では、「選挙独裁」に関して次のように言っている。「全有権者の三分の一弱の支持しか選挙で得ていないにもかかわらず、サッチャー・ブレアとも長期政権を維持して新自由主義的な経済社会政策や諸戦争を強力に推進してきた。

その制度的背景として、① 英国には明文憲法がなく、国王の行政大権を根拠として首相・内閣が強力な権限を持っていること、② 議会でも『多数党による権力濫用に対する安全弁』が弱いことが挙げられる」とし、「こうした政治様式を批判する概念として、英国には『選挙独裁』という言葉がある⁽⁴⁵⁾」。ここで、進藤氏が英国政治の現在の問題点として指摘していることを手がかりとして、多少の分析を試みよう。

サッチャー・ブレア両政権が、全有権者の支持の三分の一しか受けていないという指摘は、英国の小選挙区制度の問題として、これまでも繰り返し議論されている点である。

表1は、1945年以降の選挙における、有権者全体に占める投票率と、投票された中での保守党、労働党、自由民主党それぞれの得票率、それに加えて選挙で勝利した政党の全有権者に対する支持率を一覧したものである。これを見れば明らかなおり、近年における投票率の低下

表1 1945年以降の総選挙投票率等一覧

年	投票率	保守党	労働党	自民党*	政権支持率	首相
1945	73.3	39.8	48.3	9.1	35.4	アトリー
1950	84.0	43.5	46.1	9.1	38.7	アトリー
1951	82.5	48.0	48.8	2.5	39.9	チャーチル
1955	76.8	49.7	46.4	2.7	38.2	イーデン
1959	78.7	49.4	43.8	5.9	38.9	マクミラン
1964	77.1	43.4	44.1	11.2	34.0	ウィルソン
1966	75.8	41.9	47.9	8.5	36.3	ウィルソン
1970	72.0	46.4	43.0	7.5	33.4	ヒース
1974. 2	78.1	37.8	37.1	19.3	29.0	ウィルソン**
1974.10	72.8	35.8	39.2	18.3	28.5	ウィルソン
1979	76.0	43.9	37.0	13.8	33.4	サッチャー
1983	72.7	42.4	27.6	25.4	30.8	サッチャー
1987	75.3	42.3	30.8	22.6	31.9	サッチャー
1992	77.7	41.9	34.4	17.8	32.6	メイジャー
1997	71.5	30.5	43.2	16.8	30.9	ブレア
2001	59.4	31.7	40.7	18.3	24.8	ブレア
2005	61.2	32.4	35.2	22.0	21.5	ブレア

* 1979年までは自由党。83年、87年は自由党と社民党の選挙協力である。

** この選挙においては、得票率は保守党が上回ったが、獲得議席は301-297で労働党が上回り、ウィルソン政権となった。

(出典) D. Kavanagh & D. Butler, *The British General Election of 2005*, pp.203-204. のデータに基づき算出。なお、首相欄は選挙との関係に限定したもので、歴代首相リストではない。

(45) 進藤 前掲論文, pp.142-143.

が著しいため、もし70%の投票率であれば仮にその50%の支持を得たとしても、全体の35% (つまり三分の一強) にしかならないことになる。しかし、近年は投票率の低下だけでなく、選挙で勝利した政党の得票率も低下傾向にあることが認められる。最近、第3党である自由民主党が20%前後の支持を受けることが定着してきており、投票者の残り80%を二大政党が奪い合うとなると、なかなか一方が50%近い票を獲得するのはむずかしい。「有権者の三分の一弱の支持しか得ていない」というのはわかりやすい表現で、支配の正統性への疑念を表明していると思われるが、「選挙独裁」という指摘の論拠のひとつとしては、ややポイントが見えにくいのではないだろうか。進藤氏は「選挙独裁」への対案として「投票以外の多様な政治参加のルート工夫して国民の政治参加を高めること」、「選挙制度を比例代表制中心に転換すること」、「多党制をモデルとすること」、「議会における多党制の委員会審議によって内閣への監視機能を高めること」⁽⁴⁶⁾等を挙げている。しかし、比例代表制による多党モデルになった場合に、民意から切り離された形態における政党間の連立政権協議によって政権担当が決まるという別の問題が生じることが想定され、有権者の支持を反映した政治という点では、また別の問題が起きることになる。

「長期政権化」という進藤氏の指摘は、近年の「政治の人格化」によって、リーダーが前面に出るようになったことの一つの側面であると思われる。表1に選挙に勝利した党首を書いていたが、確かに近年のサッチャーとブレアの「長期政権化」が目立つ。英国の政治構造では、各政党が党首であるリーダーの下で選挙を戦い、勝利を収めた政党の党首が、首相として政権を担うことになる。したがって、実際に長期政権になるか否かということは別にしても、そのリー

ダーに求心力が生まれることは事実であり、決定的な問題が起こらない限り、交代は難しいといえるであろう。イラク戦争で大きなダメージを受けたブレア首相が、ゴードン・ブラウン財務相に禅譲しないでいられたのは、当人に留まる気持ちがあれば、いかに首相の地位が強固であるかを物語っている。

サッチャーやブレアの長期政権については、前者においては、戦後のコンセンサス政治から新自由主義政策への転換における強い指導力が長期政権に結びついたものであり、後者においては、旧来の労働党から「ニュー・レイバー」への転換における指導力の結果とみることもできる。その間に挟まれたメイジャー政権は、長くはなかった。したがって、政治構造の問題としては、今後とも長期政権化が継続するかどうかについての判断は、今しばらく留保することが許されよう。

「新自由主義的な経済社会政策や諸戦争の推進」は、必ずしも強力な内閣の問題ということではない。上述のとおり、サッチャーにあっては、「鉄の女」といわれた個人のドライなリーダーシップにより、保守党内では少数意見であった政策を断固として実行し、強力な首相の地位を手に入れた。ブレアは、経済面では新自由主義的な政策を継承しているが、その政策ゆえに強い指導力を得たと言うより、上に述べたように、労働党党首としての働き—綱領第4条の改正や、党内選挙制度の改正等—により指導力を確立し、選挙での圧勝により揺るぎのないものにしたといえよう。彼が推進する政策の本質は何かについては、判断が難しいが⁽⁴⁷⁾、「選挙独裁」と評される問題は、政策の中身よりも、それを執行する手法(進藤氏のいう「政治様式」)にあるのではないかと思われる。

進藤氏が、制度的背景としてあげている二つの点—首相・内閣の強大な権限と議会多数党の

(46) 同上 p.143.

(47) 拙稿「ニュー・レイバー考」『レファレンス』656号, 2005.9, pp.29-47. 参照

支配一については、先に「行政国家」等の問題として検討した事柄と重複する点であり、これらを直ちに「選挙独裁」の論拠に結びつける必要はないであろう。

ところで、「選挙独裁」という表現が、現在の英国の政治体制を表現するものとしてしばしば使われるにしても、それが適当な概念であるかどうかについては、検討の余地がある。この表現自体は、労働党政権下の1976年に、ヘイルシャム卿が保守党政治家の立場から発言したものである⁽⁴⁸⁾。また、シェフィールド大学のマーティン・スミス教授のように、従来の議会の自立性が損なわれ、党議拘束による政党政治の浸透による、首相の権限強化を指摘したものと広義に解する見解もある⁽⁴⁹⁾。

このように見てくると、進藤氏の主張は、マーク・エヴァンス氏がいう英国の民主主義概念の二つの立場⁽⁵⁰⁾のうち、参加型の民主主義の立場から、エリート主義に基づく立場を批判しているとも読める。それは、ブレア政権の一面をついたものではあるが、原則論的な批判であり、更に政権運営の実態に即して検討する必要があると思われる。

次に、「大統領型首相」について、山口二郎教授が英国政治の現状をどのような観点から捉え、問題を提示しているかを見てみたい。山口教授は、著書『ブレア時代のイギリス』の中の「民主主義の危機と好機」と題する章の主題について「この章では、政治手法の面でブレアや労働党の新しさと危うさに注目してみたい⁽⁵¹⁾」と述べ、続いて「指導者や政党が政策のパッケージを示し、国民が選挙でそれを選ぶという図式

が、伝統的な民主政治のモデルであった。しかし、こうしたモデルが現実への妥当性を失っているという指摘は、すでにほとんどの民主主義国で陳腐なものとなっている⁽⁵²⁾」と指摘する。そして、英国に関して「とりわけイギリスは、こうした古典的な民主政治のモデルが過去のものになりつつあるということが最も見えやすい形で進んでいる国ではないかと思える⁽⁵³⁾」という。次いで、新しいモデルとしての「大統領型首相」に触れ、その例としてイラク戦争への参戦を挙げる。山口教授は、英国の多くの国民の強い反対にもかかわらず参戦を阻止できなかったと述べ、「制度的に参戦を食い止める唯一の手段は、議会における参戦の承認の議決（での否決）であったが、公然と戦争に反旗を翻した労働党議員は少数にとどまった⁽⁵⁴⁾」と指摘している。イラク戦争に対する世論の反対、労働党議員においても相当数の反対意見があったにもかかわらず、首相の決断の前には有効な対抗勢力とはなりえなかったことが、従来の民主政治からの変質と捉えられているのである。この点については、表2に、ブレア政権発足後、採決において相当数の議員の反乱が見られたケースを紹介するが、山口教授の指摘よりは、議員の自立的な行動が伺えるのではないかと思う。

山口教授によれば、他の民主主義国でも首相への権力集中が生起しているとのことであるが、イギリスにおいて、そのようなことを可能にした政治的要因として山口教授は、労働党の歴史的経緯、イギリスの政治制度、ブレア首相個人の資質や傾向を挙げている⁽⁵⁵⁾。

第一の労働党の歴史的経緯については、「1997

(48) 大山礼子『比較議会政治論』岩波書店、2003、p.42.

(49) M. Smith, *The Core Executive in Britain*, Houndmills: Macmillan, 1999, p.218.

(50) 拙稿「民主主義の現代化」『レファレンス』662号、2006.3、p.28.

(51) 山口 前掲書、p.62.

(52) 同上

(53) 同上

(54) 同上 p.63.

年に誕生した労働党政権の閣僚のほとんどにとって、政府を動かすというのはまったく初めての経験であった。選挙で大勝したものの、政権運営で誤ればたちまち昔の労働党に戻るという危機感があった。ブレア首相に代わる国民の人気のあるリーダーがいらない以上、ブレア政権の運営を円滑、効率的に進めるしかないという意識が党内の大勢であった⁽⁵⁶⁾」と分析している。確かに、18年に及ぶ野党暮らしは骨身に徹していたことであろうし、選挙で勝つためには、労働党の従来の中道左派路線の軸を右の方に動かしつつ、なお、旧来の左派を繋ぎ止める必要があった。その成果が97年の勝利であり、従来之地盤は保持した上で、中流階級の多い選挙区で勝利を掴んだものである。ブレア政権の中道左派といわれる路線は、相当に軸が右に寄っているため、旧来の支持者である左派系の不満について常に指摘されるが、2005年選挙では、イラク介入によるイスラム系の多い選挙区での苦戦

や、大学授業料問題の影響による学生の多い選挙区での苦戦に比べ、伝統的な労働党支持層である労働者や社会的弱者の多い地域では善戦したと分析されている⁽⁵⁷⁾。このような党としての基本的なまとまりは、表2に示したような議員の反乱のときにも伺える。すなわち、相当数の造反議員がいても、政権を決定的な窮地に陥らせるような投票結果にはなっていない。また、政権の円滑な運営という面でも、ブレア首相、ブラウン財務相らのモダナイザーだけでなく、プレスコット副首相や、ロビン・クック外相らという左派系が政権中枢に加わることで、党の顔が一体感を持って運営していることを示すことができたといえよう。その意味では、イラク戦争を機としてクック氏が閣外に去ったことは、政権の安定の上では相当な痛手であったと思われる。プレスコット氏の支持で危機はかろうじて乗り切ったものの、ブレア首相の求心力の低下は否めない⁽⁵⁸⁾。2005年の選挙では、ブラウ

表2 ブレア政権下の主な労働党議員の造反

年月日	投票結果*	概要
1997.12.10	457-123 政府案が勝利	片親への給付に関する法案に47人の労働党議員が反対投票
1999. 3.20	310-270 政府案が勝利	障害者への給付削減に67人の労働党議員が反対投票
1999.11. 3	320-262 政府案が勝利	福祉改革法案に55人の労働党議員が反対投票
2001. 7.16	221-308 自由投票	運輸委員会メンバーの人選をめぐって、自由投票。125人の労働党議員が幹部の指示に反旗
	232-301 自由投票	外交委員会についても同様に118人が反旗
2001.11.21	325-89 政府案が勝利	反テロリズム法案に32人の労働党議員が反旗
2002. 2. 6	87-405	教育法案に関し46人の労働党議員が反旗
2002. 9.24	6-64	イラクでの戦闘行動に関し56人の労働党議員が反旗
2003. 3.18	217-396 政府を批判する動議を否決	11月2日から2月3日の間のイラク関連の6回の投票で、30人から121人までの労働党議員が反対投票、政府を批判する動議に139人の同党議員が賛成した。これは、穀物法以後最大の平議員（バックベンチャー）の反乱である。
2003. 5. 7	117-297	病院財団に関し65人の労働党議員が反対投票
2004. 1.27	316-311 政府案が勝利	学生の付加料金に対し72人の労働党議員が反対投票
2004.11. 2	75-424	身体的な児童虐待に関し49人の労働党議員が反旗
2005. 2.28	253-267	テロ防止法案に27回の反対行動、その最大のものが62人の労働党議員の反旗

*特にコメントを付さなかったものは、審議途中等でのものである。

(出典) D.Butler & G.Butler, *British Political Facts since 1979*, Palgrave Macmillan, 2006, p.85.

(55) 同上

(56) 同上 p.64.

(57) D.Kavanagh & D.Butler, *The British General Election of 2005*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005, pp.239-241.

ン氏を前面に出し「ブレアがいるにもかかわらず勝った」といわれるほどであった。しかし、このことは逆に「労働党」としてのまとまり、力を示していると評価することもできる。これらの点は、労働党の歴史的経緯という論点を越えて、より広くブレア政権の構造を検討することの必要性を示す事柄であろう。

山口教授は、第二の制度的要因としては、政治制度、特に小選挙区制と議院内閣制に論及している。小選挙区制では、公認決定に際し党中央の権限が強いために、政党の求心力が高まり、党首の力が強くなること、多数党が政権党となる議院内閣制では、政府を支える与党の役割が重要であり、党議拘束等のために政権を直撃するような行動を議員個人がとりにくいとされる⁽⁵⁹⁾。それはそのとおりであるが、先に見たとおり、議員の投票行動はかなり自由であり、必ずしも党議拘束に縛られてはいないこともみておかななくてはならない。また、英国の場合は、日本と異なり、中選挙区制から小選挙区制へと制度の変更があった訳ではなく、従来から小選挙区制が行われていたのであり、党の権限強化を問題にするのであれば、選挙制度の問題よりも、むしろ「政党国家」化に伴う問題として捉える必要があると思われる。

第三のブレア首相個人の資質や傾向については、「カリスマ性を持ち、弁舌能力も抜群である。政治家ブレアの個人的魅力を抜きにしては、リーダーシップもありえない。政治におけるこうした人格的要素の重要性が高まっていること

は、世界の民主政治に共通した現象⁽⁶⁰⁾」であるという。この点も全くそのとおりであるのだが、しかし、政治家のタイプには、いろいろあるということも忘れてはならない。サッチャーは好かれませんが尊敬される首相だったという⁽⁶¹⁾。したがって、どのような時代に、どのようなタイプがリーダーシップを持つかと言うことは、メディアの利用や民主主義的諸制度のあり様と関係するものと思われる。

山口教授の指摘は、「政党国家」化と「行政国家」化にともなう議院内閣制の変容を示すものとして、「大統領型首相」が言われていると理解することができよう。しかし、英国の論者もいうように、そもそも議院内閣制の枠内にある一すなわち議会の多数派を背景とし、議会への説明責任を負う一英国の首相と、議会から独立した大統領制では、基本的な立場の相違がある⁽⁶²⁾。この相違を認識した上で、現象的な類似点の指摘として「大統領型首相」ということが意味を持つのではないだろうか。

III 「中核的執政」(コア・エグゼクティブ) 論

1 ウェストミンスター・モデル批判

「中核的執政」論が登場した背景には、英国の政治の変化をめぐる別の議論もあった。阪野智一教授の紹介によれば、「イギリス政府システムに関する最も重要な論争の一つは、内閣統治 (Cabinet Government) と首相統治 (Prime Minister Government) をめぐるものであった⁽⁶³⁾」

58) *Ibid*, p.11. に、2003年2月に英紙『ガーディアン』に掲載された漫画が転載されている。腕まくりしたワイシャツ姿のブレア首相の後ろに、プレスコット副首相、フーン国防相、ストロー外相が同じ姿で続いているが、クック氏は背広姿で斜に構え、ブラウン財務相も渋い顔で横を向き、他の議員たちは「反対」と言うプラカードを掲げて一団となって離れている絵である。「トニー、みんな君についてきてるよ」という題だが、ブレア首相の鼻には鎖がついていて、それは「ブッシュに繋がっている」と説明にある。

59) 山口 前掲書, pp.64-65.

60) 同上 p.66.

61) 小川晃一『サッチャー主義』木鐸社, 2005, pp.278-279.

62) D.Kavanagh, "The Cabinet and Prime Minister" B.Jones et al, *Politics UK*, 5thed., Harlow: Pearson Longman, 2004, p.465.

という。前者は、議会で信任を得た内閣が全体として行政の責任を担い、首相は「同輩中の第一人者」であるとするものである。しかし、「内閣統治」とされる時代にあっても、実際には、4～5人の有力閣僚の寡頭制であるとの指摘もあり⁽⁶⁴⁾、内閣の一体的な合議による支配という建前と実態との間には、乖離が見られたのが実情であろう。後者は、首相の権限の強化を指摘し、もはや「同輩中」とは言えない支配的な権力を首相が揮っているとみる。内閣は、もはや合議体としての内実が減少して、既に実質的に決定されたことを承認するための機関になったとみるのである。こうして、「首相統治論は、1964年に首相に就任したウィルソンが、政務室 (political office) の設置を始め、首相官邸を拡充したことを受けて、60年代中葉から提起され始めた⁽⁶⁵⁾」といわれる。前記のスミス教授もほぼ同じように、1960年代に内閣統治論から首相統治論へ転回をみており、英国政治の研究者たちが1963年頃に、「内閣はもはや権力の所在ではないのではないか」と疑問を呈した例を挙げている⁽⁶⁶⁾。ヘイルシャム卿の「選挙独裁」との批判もこれに続く時期であったことを考えると、英国の戦後のコンセンサス政治の行き詰まりを背景に、そこからの転回を図ろうという政府の施策が、首相統治論を生んだといえよう。また、1980年代のサッチャーは首相統治の理想像とされる一方で、英国政治全体の大統領化への指標として捉える見方が登場したことを、スミス教授は指摘している⁽⁶⁷⁾。

ところで、内閣統治論も、首相統治論とそのバリエーションとしての選挙独裁論、大統領型

首相論も、全部一面的であるとして、中核的執政論が登場する。リチャード・ヘフナーン氏によれば、「伝統的なウェストミンスター・モデルによる説明不足を暴露しつつ、中核的執政モデルは、英国統治が多数の重なり合い、連動しあうネットワークの中での、多くの独立し、相互に作用する行為者と制度から構成されるものであることを提案する⁽⁶⁸⁾」ものであるという。

では、どのような点が、従来のモデルの欠陥と考えられたのであろうか。スミス教授によれば、これまでの中央統治機構に関するほとんど全ての研究は、明示的であると否とにかかわらず、ウェストミンスター・モデルの分析枠組みに由来するものであったという。中には、伝統的なモデルを発展させようとするものや、その再評価を試みるものもあった。別言すれば、純粹なウェストミンスター・モデルを受容するものも、排斥するものもいるが、いずれも同モデルが設定した視角の中で機能していたにすぎないという。その結果、政府の分析は、制度論的であるか、行動論的であるか、憲法論的であるかになる。制度論では、各省庁や首相、政党等の既成の機関の動きや、その有する権力への関心が主になる。行動論では、強力な行為者という特別な個人がどのように目標を実現するかという点への関心が強く、権力を可視的なもの・計量可能なものとみなし、制度や価値といったものを度外視する傾向がある。逆に憲法論では、憲法習律上どこが権力の所在であるか、誰が重要な行為者であるかに関心が赴く。そして、これらの理論の組み合わせの結果、中央政府の核

(63) 阪野 前掲論文, p.26.

(64) H.Laski, *Reflections on the Constitution*, Manchester University Press, 1951, pp.10-11. (ハロルド・ラスキ (辻清明・渡辺保男訳)『議会・内閣・公務員制』岩波書店, 1959, p.4.)

(65) 阪野 前掲論文, p.26.

(66) Smith, *op.cit.*, pp.71-72.

(67) *Ibid.*

(68) R.Heffernan, "Prime ministerial predominance? Core executive politics in the UK". *British Journal of Politics and International Relations*, Vol.5, No.3, August 2003, p.347.

心は秘儀的な隠蔽されたものとして概念化され、そこから政府内における権力の分配に関する非常に単純化された問いと答えを生み出すことになったというのである⁽⁶⁹⁾。

それを例証するには「議会主権」を考えてみればよいとスミス教授は指摘する。議会主権の含意は二点あり、一点目は党議拘束と行政権の拡大により、主要な政策決定の大半は行政内部で行われ、議会主権の実際は行政主権であること。つまり、高級公務員、内閣、首相が政策決定の鍵を握っていることである。ここでスミス教授が指摘していることは、行政国家論では福祉国家と計画経済の「大きな政府」の下で行われていた行政権の拡大が、今日においては、「小さな政府」の下での行政権の一層の集中という問題として現れていることである。この問題への取り組みが中核的執政論のひとつのモチーフであろう。

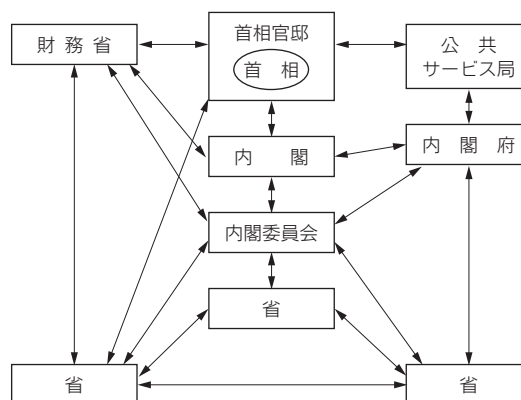
二点目は、議会主権と国家主権が内的に結合していることである。政策決定が国民国家に関する事柄に適合的であるため、今日生起している圧力団体、地方公共団体、国際機関、EUなどの様々なレベルの機関と、理論上は権力を分割することができない。権力の独占的な保持としての主権の概念を維持しようとする結果、狭められた範囲で、権力の概念化を行わざるを得なくなる。そのため、権力を実体化し、それを有する個人や組織を静態的にとらえる傾向が生まれ、また、政策決定の過程はゼロサム・ゲームと想定され、一定の政策を実現するにあたり、勝者と敗者が生まれることになる（誰々の政策が勝ちを占めた—その結果誰々が負けた—とか、何々省の方針が実現した—そして何省が割り食ったとか—）。しかし、このような見方は、物事を単純化しているというのである⁽⁷⁰⁾。

今日においては、政治的決定を行う権限が、一方では権限委譲によってできるだけ主権者である国民自身に近いところで行う方向へと分化し、他方ではEUのような国家連合の決定が、各国の国内における政策を拘束するという超国家的方向へと重層化している。国民国家的主権論としては取り扱いに難渋する権限を有する諸機関の多元化を、いわばあるがままに分析しようというのが、中核的執政論の立場であろう。

2 「中核的執政」論の概要

「中核的執政」とは、提唱者の一人である R.ローズ教授によれば、「首相、内閣、内閣委員会、それらに対応する行政側、非公式的な閣僚間の会合、二者協議、省庁間委員会等を包含する諸制度やネットワークや様々な手段からなる複合的な網の目 (complex web)⁽⁷¹⁾」を意味している。このような中核的執政モデルの鍵となる前提は、網の目の中の個々の行為者 (actor) が、それぞれに資源 (resources) を有しており、相互に独立して振舞うことである。そして、それら独立した行為者が持つ、資源の交換や協同をとおして、問題の解決が図られていくイメージである。

図1 「中核的執政」の概念図



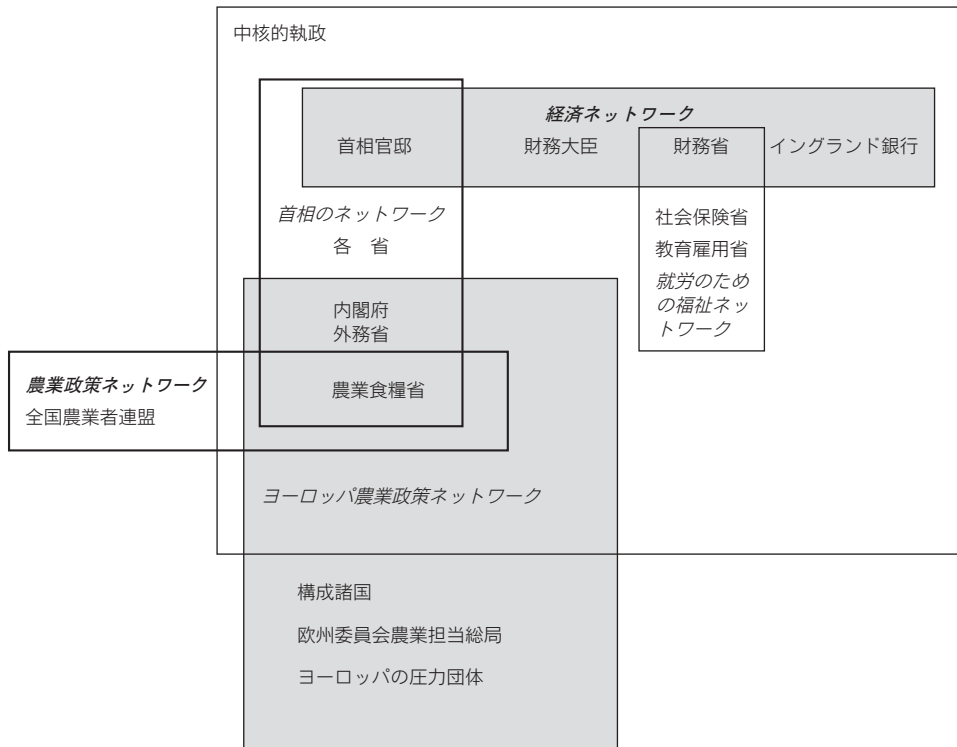
(出典) B. Jones, *Politics UK*, p.465.

(69) Smith, *op.cit.*, pp.11-14.

(70) *Ibid.*

(71) R.Rhodes, 'From Prime Ministerial Power to Core Executive', in R.Rhodes & P.Dunleavy (eds), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, Houndmills: Macmillan, 1995, p.12.

図2 「中核的執政」における複合的なネットワークの例示



(出典) M.Smith, *The Core Executive in Britain*, p.19.

図1において、首相、内閣、省などは、個々の行為者である。それらが一方的な指示命令関係にあるのではなく、双方向の矢印のついた実線で示されるように、それぞれが有する資源を交換しつつ、多様な関係の中で協同するのである。図1は理念型として最も基本的な形であるが、実際の政策決定を示すのは図2である。

図2においては、たとえば「経済ネットワーク」を見ると、首相官邸、財務大臣、財務省、イングランド銀行が行為者として結びついている。これらはすべて中核的執政の内部に含まれている行為者である。中段の「農業政策ネットワーク」を見ると、農業食糧省(現：環境・食料・農村地域省)と、中核的執政の外部にある圧力団体の全国農業者連盟が、主要な行為者として関与している。更に「ヨーロッパ農業政策ネットワーク」をみると、中核的執政を構成するものとして内閣、外務、農業食糧等の関係省庁が、一部「農業政策ネットワーク」と重なり

つつ、外部としてEU加盟諸国、欧州委員会の農業担当部局、欧州の圧力団体といった行為者を包含するものとして図示されている。このように図2では、それぞれの政策決定において必要な資源を持つ行為者たちのネットワークが、重層的な構造であることを示している。

現在の政策決定の構造が複雑なものであることを認識する意味を、スミス教授は次のように述べる。「現代英国国家を理解するのに大切なのは、構造(structure)、代理者(agency)、資源(resources)、文脈(context)、権力(power)を考慮することである。複雑さが意味しているのは、我々が権力関係を解明するのに、単純で手軽な説明を避けなければならないことである⁽⁷²⁾」。

では、「構造」などの中心的な概念がどのような内容を持つのかを、次に検討しよう。「構造とは、行為の限界である。しかし、この限界の本質は、分析のレベルと行為者達の本質に依存する。ある行為者の代理者は、他のものにとっ

(72) Smith, *op.cit.*, p.29.

ては構造である。強力な行為者の決定は非力な行為者を強制するだろう。国家の中には、異なった行為者や省庁が直面する様々なレベルの構造がある⁽⁷³⁾』といわれる。抽象的でわかりにくい表現だが、スミス教授の見解を理解するために、具体的に三つの観点からみることにしたい。第一は、英国が世界の経済と政治の中で置かれている位置に伴う国家の「行為の限界」である。EUを始めとする国際的な関係による国民国家の限界、為替市場や国際経済の規模などの国境をこえるグローバルな要因が「構造」に該当する。第二には、「構造」は中央政府の公式な諸機関にも、より非公式なネットワークにも存在することである。省庁やそのネットワークは、過去の決定や抗争を反映する一連の規則、規範、価値によって形成されている。それらが、省庁が何をなすべきかを制限し、問題がどのように取り扱われ、どのような行動がとられるかを制限している。ある省にとって、特定の問題で主導権をとれるか、あるいは失敗するかは、構造をどのように把握し、省の役割とそれを実行するための行政手段を持っているかどうかにかかるとなる。第三に、「構造」は国家の内部における資源の分配に影響する。誰が特定の行動に着手する権威を有するかは、しばしば構造によって決定されている。財務大臣はその地位に由来する権威を持ち、経済に関する主要な決定を行うための資源を当然のこととして有しており、また、経済政策を支配する権限も持っている。図1と2で見たように、中核的執政の全ての行為者は、彼らの行政機関内部の地位に依存すると共に、中核的執政の外部世界との関係に基づく特定の構造的状況に直面しているのである。つまり、中央政府の行動を、主として役職者の人格と関わって理解してはならないのである。個人が構造を知覚することはあるが、そ

れは彼らが直面している制約の中でどのように対応するかという行動の選択に影響するのであって、構造から自由に選択できるということではない⁽⁷⁴⁾。

次に「資源」については、「中央政府を理解するために中心となることは、すべての行為者が資源を持ち、それゆえすべての行為者が中核的執政における相互関係の中で、何らかの取引を行えるということである⁽⁷⁵⁾』といわれる。したがって、自分がどのような資源をもち、他の行為者がその資源をどれだけ必要とするかが、取引の際の立場の強弱を決定することになる。資源を有することと権力を有することは、関係してはいるが、同一の事柄ではない。権力は、命令と支配によるのではなく、資源がどのように交換されるかに依存するものと考えられる。また、「資源」には、構造によって規定されている部分や個人の人格によって規定されている部分がある。同じ役職にあっても、人によってその有する権威や政治的な支持の度合いが異なることは、通常見られることである。主要な役職とそれに親和的な資源とを表にすると、表3になる。

表3 首相、大臣、公務員の有する資源

首 相	大 臣	公 務 員
任命権	政治的支持	恒常性
権 威	権 威	知 識
党の政治的支持	省	時 間
選挙民の政治的支持	知 識	官庁間ネットワーク
首相官邸	政策ネットワーク	情報支配
個別的政策形成	成功した政策	憲法遵守

(出典) Smith, *The Core Executive in Britain*, p.32.

次に「代理者」についての説明をみよう。政策形成に関わる行為者は、その実現のために、構造を知り、資源を駆使するだけでなく、その使用にあたっては、戦略や戦術を用いる。戦略

⁽⁷³⁾ *Ibid.*, p.30.

⁽⁷⁴⁾ *Ibid.*, pp.30-31.

⁽⁷⁵⁾ *Ibid.*, p.31.

は、目標を達成するための包括的な方針であり、戦術は特定の状況において戦略的目標を実現するための手段である。戦略と戦術は無限であり、たとえば首相は内閣において、「内閣統治」的な集団的な運営を選択することもできれば、「首相統治」的な支配的な運営を選択することもできる。しかし、特定の状況においては、どの大臣と組んで問題に対処するのが正しいのか、最善の戦術を決定することが必要になる。このような権力の関係を理解するのに決定的なのが、「代理者」の役割だとスミス教授は指摘する。というのも、「限られた資源を持つ行為者が、より強大な資源を持つ行為者をどのようにして打ち負かさかを説明する⁽⁷⁶⁾」鍵だからである。つまり、行為者は、様々な戦略・戦術によって他の行為者と協力したり、対立する中で、その資源を用いて目標を達成しようとするのだが、その中で、連合する相手がここで「代理者」と言われているものである。この場合も「資源」と同じく、行為者によって適合的な戦略、戦術が異なる。首相であれば前述のように、集団的か支配的かという戦略のもとで、戦術としては、解任や昇任の約束などの手段を用いたり、分割統治を行ったりという選択肢がある。同じく、大臣は自立路線で行くか協調路線で行くかの戦略的決定ができるし、その場合でも、首相と組むのか、それとも他の大臣達と組むか、その際相手の資源をどう評価し、折り合っていくかなどの戦術的決定が可能なのである。このように、それぞれの行為者は、所与の構造の中に存在しているものの、その構造の組み換え、行為者との関係の構築という相互に代理者の関係となりうるものとして、関与しあうのである。どんなに強力な個人でも、この関係から自由ではない、

ということが、確認されなければならないであろう⁽⁷⁷⁾。

「文脈というのは、ある意味では何にでも使える言葉であり、構造的な要素を含むことも、偶発的な要素を含むこともある⁽⁷⁸⁾」。スミス教授は、その主要な要素として、政治的文脈、歴史的文脈、制度的文脈を挙げる。文脈による分析とは、「政策決定過程は非集合的なものでなければならない」ことを意味するという⁽⁷⁹⁾。もう少し具体的に言うならば、特定の政策形成の場面における行為者間の権力関係は、それに関わる諸機関が、特定の歴史的・制度的形成の刻印を帯び、また、その関与の仕方も過去の決定によって制度化されたものであるということに依存するというのである。勿論、歴史的・制度的文脈のみならず、政策決定がなされる時点での政治的な環境、すなわち内閣支持率や経済状況も、政治的文脈として決定に大きく影響する。

「権力」ということで何よりも強調されるのは、資源に依拠しているという点である。中核的執政内の全ての行為者は資源を持っているが、誰も資源を独占してはいない。したがって、単独で政策を実現することができないのである。大臣は、公務員の持つ「情報」という資源や政策遂行のための助言・協力を必要とする。加えて他の大臣からの支持を得られれば非常に役立つし、もし首相の支持を得られれば強い立場に立つことができる。中核的執政論における「権力」概念の特徴は、それを客体的・実体的な概念としてではなく、関係性の中で捉えることである。そこから資源や、他の行為者への依拠という観点が導かれる。権力を支配・命令という視点でなく、関係性、相互依存の中での資源の交換と目標の達成として捉えるのである⁽⁸⁰⁾。

(76) *Ibid.*, pp.33-34.

(77) *Ibid.*, pp.32-34.

(78) *Ibid.*, p.35.

(79) *Ibid.*

(80) *Ibid.*, pp.35-36.

以上見てきたように、中核的執政論の観点からは、近年の英国政治を解明するための諸モデルは、首相の人格や制度的枠組による静態的な固定化した関係として捉えたものと批判された。中核的執政論は、内閣や官邸を構成する様々な行為者が資源を持ち、目標を達成するために他の行為者と資源をめぐって戦術的な関係を取り結び、相対的に強力な首相の権力もその一環とするような関係性の下にあることを、上に紹介してきた諸概念を用いることで解明しようとする。

IV ブレア政権の特徴

1 首相官邸の再編

サッチャー政権が「首相統治」、「大統領型」といわれたことは前述したが、これに続いたメイジャー政権は、むしろ伝統的な「内閣統治」型であった。「内閣統治」から「首相統治」への変化が直線的に進行するものとみると、サッチャー政権とブレア政権の説明はできても、メイジャー政権を同様に扱うことはできないのである。この問題は、そのような概念によって捉えるのではなく、様々な資源や構造の変化があったと見るべきである。その変化の一つの要因は、庶民院における与野党の議席差である。圧倒的な強さを持った時のサッチャーやブレアは、その有する資源としての政治的支持が議会でも、選挙民の間でも、有効に調達できたことにより、その強い影響力を維持していたといえる。メイジャー首相は逆に、与野党の議席差が少ない時の首相として、その資源に限られる中で、野党ばかりでなく与党の平議員（バック・ベンチャー）の支持の調達にまで、相当に気を使わなければならないという構造の中に置かれていたのであ

る。

先に表3で見たように、首相の有する資源には、政治的支持と並んで、権威や首相官邸、政策形成といった要素があるが、これらを用いることで内閣や議会との関係作りが変化することを、ブレア政権における首相官邸の再編等とおして試みていくことにしたい。

首相官邸や政策形成に関する労働党の戦略は、サッチャー政権から学んだものが多いように思われる。ピーター・マンデルソン氏とロジャー・リデル氏の『ブレア革命』⁽⁸¹⁾では、政権をとった際のポイントとして官邸の強化策を挙げ、「官邸では、首相がより多くの専門家の助言を受ける必要がある。官邸の利点は親密さ、柔軟性、スピードであり、首相が24人ほどの主要なスタッフと協働すればよく、命令系統が短くてすむ⁽⁸²⁾」として、専門家の活用と迅速な決定の必要性を指摘する。このような専門家の登用は、従来であれば、公務員や大臣が有していた資源である知識や情報支配に対抗できる資源を、首相が身近に、速やかに手にすることを意味している。その結果、大臣や公務員が、政策形成のプロセスにおいて他の行為者と取引できる資源が減少し、そのことをとおして彼らの権力の相対的縮小をもたらすと言えるだろう。

また、マンデルソン氏らは、官邸には首相の意向を代弁する強力な存在が必要なことを、「官邸の政務室、政策室、報道室は政治的な役割を担う。政治的あるいは政策的な働きにおいては、首相の主要な政治的助言者がいて、それらを結びつけ、協働させる強力な存在となるべきである⁽⁸³⁾」と述べていた。これらが意味しているのは、戦略的な首相の代理者の必要性である。知識という資源に留まらず、政策ネットワークや官庁間ネットワークという、大臣や公

⁽⁸¹⁾ P. Mandelson & R.Liddle, *The Blair Revolution Revisited*, London: Politico's, 2002, pp.240-241. 初版は1996年。

⁽⁸²⁾ *Ibid.*, p.240.

⁽⁸³⁾ *Ibid.*, p.241.

務員の持っている資源に対する首相官邸からの強烈な介入であり、ネットワークの組み換えを意図したものである。

内閣府についても同様の趣旨のことが語られている。「内閣府は一層官邸の意向に沿って動くようにすることが必要だ。ジェラルド・カウフマンが著書で指摘するように『ホワイトホールの官庁が全体としてベンツのように威厳のある、効率的なものとするれば、内閣府はフェラーリのように、スピードと行動のためのものである』。この表現は、それが現状であると言うよりも、あるべき状態の記述としてより正鵠を得ていると思う。他の人は現状について、アストン・マーチンのようだと言った一強力だが、時代遅れであると⁽⁸⁴⁾」。

政権奪取を図っていた労働党では、政権獲得後における政権運営の核となる部分について、このような青写真が出来上がっていた。ピーター・ヘネシー氏は、ブレア政権の政治スタイルが「命令と支配 (command and control)」にあるとし、「中央 (centre) 支配」を指摘する⁽⁸⁵⁾。そして、ブレア側近の「君達はこれまでの貴族による封建的システムから、ナポレオンのシステムへの変更を見るだろう」という言葉を紹介している⁽⁸⁶⁾。ブレア党首自身も、1997年3月の新聞協会主催の集会で、「人々は我々が中央から運営し、中央から統治することを知るべきである⁽⁸⁷⁾」と発言していた。ヘネシー氏のように、これをブレア首相の個人的な性格による特徴付けるのは問題であろう。ヒエラルキーの頂点に首相をおいて、指揮命令システムを上意下達で捉えるモデルから、カバナフ教授等が指摘

するような、「制度の中での機能⁽⁸⁸⁾」に重点を移しつつ、首相も一つの行為者 (アクター) とみて、それが制度や他の行為者との関係の中で、実際にどのように権力を行使していくかを見る必要がある。ブレア首相が野党時代に政策形成の柱となっていたチームを、実際に首相官邸に持ち込んだといわれる⁽⁸⁹⁾ が、それは上述の戦略的な方針を実行に移したに過ぎない。ブレア党首が「中央から統治する」と言明した時に念頭にあったのも、マンデルソン氏らの描く青写真による首相官邸の姿であったろう。ところで、中核的執政論の観点からは、首相官邸というのも一つの制度的な行為者であるが、更に、官邸内部の各行為者がどのような資源を有し、官邸の他の行為者、内閣、省庁などの行為者と、資源の交換や協同という相互関係どのように形成するのかが問題となるであろう。その一例として、首相官邸の再編を中核的執政論から見ておきたい。

図1において、首相を囲むものとして首相官邸が図示されているが、ブレア首相就任時におけるその主な内部組織は、全体を統括する首席補佐官 (Chief of Staff)、秘書室 (Private Office)、政策室 (Policy Unit)、報道室 (Press Office)、政務室 (Political Office) である。首相官邸に乗り込んだブレア首相のチームは、ジョナサン・パウエル、アラスデア・キャンベル、デビッド・ミリバンドらの各氏であるが、彼らを中核的執政における有力な「行為者」とするために、首相官邸の機構の新設や再編を行い、彼らに「資源」を付与したといえよう。

外交官出身のパウエル氏が就任した首席補佐

⁽⁸⁴⁾ *Ibid.*, p.242.

⁽⁸⁵⁾ P.Hennessy, *The Prime Minister; the office and its holders since 1945*, London: Allen Lane, 2001, p.477.

⁽⁸⁶⁾ *Ibid.*, p.478.

⁽⁸⁷⁾ *Ibid.*, p.476.

⁽⁸⁸⁾ D.Kavanagh & A.Seldon, *The Powers Behind The Prime Ministers: The Hidden Influence of Number Ten*, London, Harper Collins, 1999, p.291.

⁽⁸⁹⁾ Hennessy, *op.cit.*, p.479.

官の職は、首相官邸全体を統括するものとして新設されたものである。政治的に任用された特別顧問⁽⁹⁰⁾のパウエル氏には、70名に上る特別顧問の中でも二人にしか与えられていない、職業公務員に対する指揮命令権が与えられていることから伺えるように、首相を補佐する特別なポストである⁽⁹¹⁾。マンデルソン氏らが言っていた「強力な存在」に該当する第一人者がパウエル氏であったことは明らかである。彼は、野党時代の労働党の党首室 (Leader's Office) にいたブレア側近の一人であり、そのまま官邸に移動して政策と運営の全般に涉ってブレア首相に助言するとともに、各種政策立案に関与する役職を与えられたのである。彼は2006年現在、引き続きその職に留まっている。

ジャーナリスト出身のキャンベル氏が就任した主席報道官は、従来は職業公務員が任ぜられた職であるが、ブレア政権は特別顧問として任用したキャンベル氏を据え、彼にもパウエル氏と同様に、職業公務員に対する指揮命令権を与えた。ブレア政権の報道に対する対策は徹底したものであり、ブレア内閣が制定した1997年の『大臣規範』第88項では、メディアに向けた大臣達の政策に関わる発言について、官邸から事前の承認を求めることを規定している。これに対しては、「支配中毒 (control freakery)⁽⁹²⁾」とか、「内閣統治よ、さようなら。ようこそ、ブレア大統領制⁽⁹³⁾」というような辛らつな批評がなされているが、反面から見れば、ブレア政権がいかにメディアを重視し、最大の注意を払っているかを伺わせる事柄であるといえよう。首相や大臣の有する資源として「政治的支持」が挙げられるが、これはメディアを介して表明

されることが多い。また、政策の発表は、政治的支持の調達の大きな武器であり、それを最大限有効に活用しようというのが、キャンベル氏の任命と大臣規範改定の意味であろう。

キャンベル氏もパウエル氏同様、党首室からの官邸入りであり、メディア対策全般という強力な資源を手中にして、メディア政治の核心的な部分を担当しているのである。この両者は、カバナフ教授たちによれば、野党時代においてブレア党首に対し最も影響力のあるグループの5人の中に入っていた⁽⁹⁴⁾。このことは、ブレア政権の特質の一つとして、インフォーマルな資源やネットワークを、既成の制度的な文脈を作りかえることによって、公的な資源・ネットワークとして活用するという面をもっていることを示している。このような政治的任命の多用は、「大統領的」と言えるであろう。

ウィルソン首相時代に設けられ、「首相統治」論のきっかけになったとも言われる政策室は、依然として重要である。政策室は、政策立案にあたり首相に必要な助言をする一方、それを政策に練り上げることも行う組織である。図2において、ネットワークの重なり合いを見たが、「資源」としての政策形成と政策ネットワーク、知識、官庁間ネットワークに関わる政策室は、官邸の中でもその重なり合いにおいて、中心的な役割を果たすといえるであろう。メンバーは、1985年以降、担当事項の審議をする内閣委員会に出席する権利を得ている⁽⁹⁵⁾。その強化については「メイジャー政権期に7人であった政策室のメンバーは、ブレア政権では2倍以上に増員された。しかも、メンバーの圧倒的部分が、外部から政治的に任命された特別顧問によって

90) 古賀豪「特別顧問を多用するブレア政権」『レファレンス』573号, 1998.10, pp.89-103. 参照

91) 宮畑建志「英国ブレア政権の特別顧問をめぐる議論」『レファレンス』664号, 2006.5, p.71.

92) Hennessy, *op.cit.*, p.483

93) P. Riddell, "Tories should focus on what really matters", *The Times*, 1 August, 1997.

94) Kavanagh & Seldon, *op.cit.*, Appendix II

95) *Ibid.*, p.304.

構成された。その狙いが、省庁に対抗しうる首相官邸独自の政策立案能力の強化にあることは見やすい⁽⁹⁶⁾」と評されるものであった。室長に就任したミリバンド氏は、野党時代はブレア党首の助言者の地位にあり、カバナフ教授らによる前記の評価ではパウエル氏らに次ぐ第2のグループにいた。

秘書室は、首席秘書官と秘書官から成る。秘書官は省庁から出向する公務員であり⁽⁹⁷⁾、主に40歳代の働き盛りがほぼ3年間、それぞれ出身省庁の所管である外交、経済、議会、内政を担当した。首席秘書官は、公務員としては官房長官らに次ぐ影響を首相に及ぼすとされる⁽⁹⁸⁾。秘書室は、官庁ネットワークを官邸と結びつける役割を果たしている。

政務室は、党や議会とのパイプ役であり、労働党全国執行委員会や議会労働党との連絡調整に当たる。この職は公費によってではなく、党からの資金でまかなわれている⁽⁹⁹⁾。

この他に、首相官邸には、個人的顧問として、マンデルソン氏、アーヴィン卿、アンジ・ハンター氏等がいてブレア首相を支えている⁽¹⁰⁰⁾。

2001年に再選され、二期目に入ったブレア政権は、秘書室と政策室を統合し、政策局 (Policy Directorate) とした。この措置は、いわば公的なチャンネルと私的なチャンネルを総合して政策形成に当たろうとするもので、公務員と特別顧問を両輪として駆使し、一層効率的な政権運営を図ろうとするものである。また、先進戦略室 (Forward Strategy Unit) の設置、政策実施室 (Delivery Unit) のほか、報道室は広報戦略局

(Directorate of Communications and Strategy) に再編され、キャンベル氏が局長に就任した。さらに、公共サービス改革室 (Office of Public Service Reform) の創設により、公共サービスの改革が、省庁によって円滑に実施されることが図られた⁽¹⁰¹⁾。このような首相官邸の充実振りは、「政策調整の確保という名目の下で、サービスの供給というこれまで相対的に自律した官庁の活動領域に対しても、首相官邸の介入と監督が制度化されたことを意味した⁽¹⁰²⁾」といわれる。

首相官邸のこのような再編は、その有する資源の増大ばかりでなく、ネットワークの構造的な変更まで含むものであり、意思決定や政策形成における行為者間の関係に大きな影響を与えるものである。

2 議会との関係の変化

首相官邸の拡充強化を図ったブレア政権は、議会に対しては、どのような姿勢で臨んだのであろうか。1997年の総選挙で大勝し、政権の座についたブレア首相が、最初に行ったことのひとつが「首相質問時間 (Prime Minister's Question Time)」(以下、「クエスチョン・タイム」という。)の変更であった。

クエスチョン・タイムは、具体的な法案審議と直接関係のない事柄について議論できる場であるが、理論上は1953年までは週4回であったのが、チャーチル首相の弱さ (frailty) のゆえに2回となり、イーデン首相もマクミラン首相もそれを踏襲したという⁽¹⁰³⁾。この時代には、

⁽⁹⁶⁾ 阪野 前掲論文, p.31.

⁽⁹⁷⁾ 同上

⁽⁹⁸⁾ Kavanagh, *op.cit.* (62), p.468.

⁽⁹⁹⁾ *Ibid.*

⁽¹⁰⁰⁾ Smith, *op.cit.*, p.179.

⁽¹⁰¹⁾ Kavanagh, *op.cit.* (62), p.469.

⁽¹⁰²⁾ 阪野 前掲論文, p.34.

⁽¹⁰³⁾ Riddell. *op.cit.*, p.823.

時間が固定されていなかったが、1961年に特別委員会の勧告を受けた庶民院が、火曜日と木曜日の3時15分から15分間と決定した。

ブレア首相は35年以上続いてきたこのやり方を改め、水曜日の3時から30分ということに統合したのである（更に2003年には時間帯を12時から30分に変更した）。この決定は、野党党首への相談もなく、また、議員一般への説明もなしに行われたという。選挙直後というタイミングは、このような変更を行うには唯一の機会であったろうと⁽¹⁰⁴⁾ リデル氏は言う。当時まだ保守党の党首を務めていたメイジャー氏のこの件に対する反論は、主に、相談なく決定されたことに対してであった。しかし、このような変更がブレア首相の突然の思いつきでなされたと見るのは正しくない。1997年の総選挙における労働党のマニフェストには、「効率的な庶民院」という項目の中に「首相質問時間はより効率的なものとされる⁽¹⁰⁵⁾」との一文が書かれていたからである。また、カバナフ教授らによれば、「1993年の早い時期に、クエスチョン・タイムを週1回30分開会する方向で真剣な考慮がなされた⁽¹⁰⁶⁾」ともいう。しかし、そのときは、メイジャー首相がこれを取り上げなかったのである。メイジャー首相が反対した理由は、現状において週に2回、議員と演壇で討論する機会を設けていることを肯定的に評価したためであるといわれる。ブレア首相が週1回にした理由は、クエスチョン・

タイムでの質疑に備えるために、彼の前任者達と同じく長時間の準備が必要とされることである⁽¹⁰⁷⁾。確かに、首相経験者の回想録によれば、衆人環視のもとで行われるクエスチョン・タイムで首相の存在感を示すためには、念入りの準備が必要とされたことが伺える⁽¹⁰⁸⁾。今回の措置の実施により、全体の時間が同じであっても、首相側には回数が減ることのメリットがあるのに対し、野党側にすれば、起こりつつあるホットな問題について質問する機会が減少するというデメリットがあるといえよう。

クエスチョン・タイムが週1回になったために、首相が議会に拘束される日数も減ったことになる。首相と議会との関係を包括的に見た場合、戦後政治の特徴のひとつは、首相と議会との接触の減少であるといえる。1942年までは、首相が一般的には議会における与党の指導者でもあった⁽¹⁰⁹⁾。したがって、首相が議事運営にまで責任を負ったわけだが、この伝統は、チャーチル首相が戦時内閣の指導で忙しくなったときに、まずアトリー副首相が担う形で分離され、やがて戦争が終了しても元の形に戻ることはなかった。その意味では、首相の議会における役割が限定されたものとなり、女王演説後の会期冒頭における首相演説を除くと、第2読会で重要法案について話すことも討議に参加することもなく、ただ、国家的危機や政治的危急に際して演説するのみであるという⁽¹¹⁰⁾。

⁽¹⁰⁴⁾ *Ibid.*, p.824.

⁽¹⁰⁵⁾ I.Dale ed. *Labour Party General Election Manifestos 1900-1997*, London: Routledge Politico, p.374.

⁽¹⁰⁶⁾ D.Kavanagh & A.Seldon. *op.cit.*, p.235.

⁽¹⁰⁷⁾ Riddell, *op.cit.*, p.824.

⁽¹⁰⁸⁾ M.サッチャー首相の回想に次のような箇所がある。「首相としての議会における権威、党との関係、そして政策をどれほど把握し、それを裏付ける事実をどれほど知っているかなどが本当に試されるのは首相質疑においてである。世界のどんな国でも、政府の長がこのような重圧に定期的に直面することはないし、多くの首相がそれを避けようと骨を折るのである。……私は、質疑に対しては注意深く準備をしておくのが常だった。……まえぶれなしに質問で出そうな問題については、すべてひとわり点検した。というのも、議事日程表に載っている質問は、その日の公式の議題に関するものだけで、本当の質問は補足質問 [で出される]」邦訳 (石塚雅彦)『サッチャー回顧録 上』日本経済新聞社、1993、pp.59-60.

⁽¹⁰⁹⁾ E.May. *Parliamentary Practice*. 21sted, London: Butterworth, 1989, p.201.

なぜ、議会との接触が減少したかについての他の要因として、リデル氏は、外交が首相の仕事の大きな部分を占めるようになったことを挙げる。特に EU 加盟により、年に 4 回以上も EU 首脳会議が開催される。また、G8 のサミット、英連邦首脳サミットに加え、二国間の首脳会談や様々な会議が設定される。このような会議に英国を代表して参加することが、首相の「大統領的」側面の強調となる一方、議会から離れていることを余儀なくさせている。その意味では、戦時にチャーチル首相が行った連合国の首脳会談が、戦後において通常の各国間の外交手法となったことが、首相の「大統領化」を促したのであり、決して1997年のブレア首相に顕著な現象ではないと、リデル氏はみている⁽¹¹¹⁾。

議会が果たすべき重要な機能のひとつが行政監督であるが、議会での質問はそのための不可欠の手段である。質問は口頭ではなく、文書によってなされることも制度化されているので、首相や閣僚の議会での演説や答弁の回数が直ちに説明責任を果たしているかどうかの指標となるものではないにしても、一定の傾向として押さえることはできるであろう。その点では、戦後における首相の議会 1 会期あたりの演説の回数は、4 回から 8 回であるが、イーデン首相はスエズ危機の1955-56年の会期では17回、ウィルソン首相やヒース首相も、危機の際にはそれ以上の演説を行ったという。しかし、サッチャー首相は、その11年半の在任期間中合計36回に過ぎず、その半数は外交に関するものであったという。また、1987年以降は 1 会期 1 演説程度であった⁽¹¹²⁾。以上に観察された減少傾向は、そ

のまま、メイジャー・ブレア両首相にも当てはまるが、彼らも危機の際(1992-93年のマーストリヒト条約問題と2002-03年のイラク問題)には、議会への登場が増えたと言う⁽¹¹³⁾。

首相たちの議会への関与の低下を端的に示すのが、議会での投票への首相の参加の数であろう。もちろん、与野党の議席数が接近している状況では、首相の出席が増え、与党が絶対的数優位にあれば、1票としての首相の参加は不可欠のものにならないわけであるが、首相の議会に対する姿勢を表す指標にはなるであろう。阪野教授のまとめによれば「ブレアの下院への出席は、党首討論が行われる毎週水曜日に集中しており、予算や防衛外交問題を別にして、議席に腰掛けて有力閣僚の演説や声明に耳を傾けることは非常にまれであるという。しかも、ブレアは歴代の首相にもまして、採決への出席率が非常に低い。97年政権発足後の最初の会期では、採決へのブレアの出席率は3%に過ぎなかった⁽¹¹⁴⁾」。もっとも、この指摘を受けた1998年以後、ブレア首相の出席率は若干改善し、1997-2001年を取ると1273回のうち110回の投票ということで、8.6%になっている。2001-2004年春では、931回のうち72回の投票で、7.7%である。改善したといっても、サッチャー首相の第一期は30%、第二期が15%であったのに比べ、なおその半分のレベルである。ちなみに、メイジャー首相も第二期のサッチャーを少し上回った程度であるが、マーストリヒト条約がかかった会期では、30%超を記録しているという⁽¹¹⁵⁾。このような、首相の議会に対する関与の少なさは、それ自体としては大きく問題にする事柄で

⁽¹¹⁰⁾ Riddell. *op.cit.*, p.822.

⁽¹¹¹⁾ *Ibid.*, p.815.

⁽¹¹²⁾ P.Dunleavy & G.Jones, 'Leaders, Politics and Institutional Change: The Decline of Prime Ministerial Accountability to the House of Commons, 1868-1990.' in R.Rhodes and P.Dunleavy, *op.cit.* (7), p.276.

⁽¹¹³⁾ Riddell, *op.cit.*, p.822.

⁽¹¹⁴⁾ 阪野 前掲論文, pp.35-36.

⁽¹¹⁵⁾ Riddell, *op.cit.*, pp.825-826.

はないかもしれない。以前の首相たちと比べて、現在の首相が、内政上も外交上も即断しなければならぬ問題を数多く抱え、情報手段の発達に伴ってますます多くの情報に接し、処理しなくてはならないことは明らかである。また、メディアとの関係の変化により、議会以外で首相が直接国民に語りかける機会が増大し、それが首相と議会の関係に影響していることも指摘されている⁽¹¹⁶⁾。しかし、首相が政党の党首であり、その多数を背景にしている以上、庶民院における趨勢を無視することはできない。たとえ、院内総務以下が手足となって議員に睨みを利かせていても、それで「能事終われり」ということにはならないであろう。

本節では、首相官邸の充実と裏腹に、ブレア首相と議会との接触が減少していることを見てきた。確かに、首相が多忙であることは間違いないとしても、ブレア首相が意識的に議会との関係を豊かにしているようには見えない。しかし、翻って考えるまでもなく、リデル氏が言うように、「首相は議会を通して統治しなければならない⁽¹¹⁷⁾」ということは、依然として真実である。首相が決定を伝える場が多様化し、公衆と意思疎通する回路は様々に整えられてきても、「庶民院が首相の権力と説明責任の中心をなしていることには変わりはない⁽¹¹⁸⁾」。したがって、議会への関与の減少は、首相のリーダーシップに、微妙な偏りをもたらすのではないだろうか。ここで、繰り返し問題になることは、このような議会の地位について形式的に言明することはできても、実際はどうかということである。

ケイト・ジェンキンス氏は、そのように問われると苦しいと、言う⁽¹¹⁹⁾。「議会、政府、公務員それぞれが民主主義以前の伝統に深く捉えられている⁽¹²⁰⁾」。議会については、その装飾過多な儀式は観光客用の余興であろうかと批判する。一方、議会や政府の正統性を疑わせるような棄権者の増大に対して真剣に向き合うべきこと、議員の会議出席を促すべきことを主張する。また、議員に対して、「政府側の代表が『あなたには理解できないだろうが』とか『ハンサードを読みたまえ』と侮辱するのを見る⁽¹²¹⁾」という。このように、ジェンキンス氏は、英国政治における現実の様々な綻びに目を留め、そこから、英国の民主主義を実質化するために、議会、政府、公務員が脱皮すること⁽¹²²⁾を求めている。

おわりに：議会の改革

権力の分立という観点から見ると、「中核的執政」論は、行政における政策形成に着目した理論的枠組みということができるであろう。しかし、立法府も固有の資源を持つ行為者として位置づけることが可能ではないだろうか。冒頭で見たように、伝統的なウエストミンスター・モデルにおける「代表の原理」と「審議の原理」が「政党国家」や「行政国家」において変貌してきた事実はあるが、それにしても議会の審議をとおして政策が国民の前に明らかにされ、更には「行政監督の原理」によって、内閣の行動をチェックする機能を有するのである。確かに員数の問題から言えば、政府与党が多数である

⁽¹¹⁶⁾ *Ibid.*, p.818.

⁽¹¹⁷⁾ *Ibid.*, p.814.

⁽¹¹⁸⁾ *Ibid.*

⁽¹¹⁹⁾ K.Jenkins, "Parliament, Government and Civil Service", *Parliamentary Affairs*, Vol.57. No.4, 2004.10, pp.801-802.

⁽¹²⁰⁾ *Ibid.*, p.801.

⁽¹²¹⁾ *Ibid.*

⁽¹²²⁾ *Ibid.*

ために、審議をいくら行っても最後に多数決となれば、勝負は決まっていると言うこともできよう。しかし、審議をとおして法案の欠陥を明らかにすることは、政府に再考を促すことであると同時に、当該法案の採否を超えて、野党がその政策と政権担当能力に対する国民の支持を獲得する場ともなるのである。また、「行政監督の原理」は、「行政部に対する立法部の優越的地位の確保⁽¹²³⁾」とされ、首相が庶民院の多数党党首から任命されるのは、その地位が庶民院の信任に基づくことを示している。その意味では、依然として議会在首相の権力の源泉であり、それに対する「抑制と均衡(チェック・アンド・バランス)」は、議会の根本的な機能であることを止めないであろう⁽¹²⁴⁾。

英国議会研究の泰斗であり、貴族院議員であるフィリップ・ノートン卿は、近年における様々な議会の改革や変化を論じているが、その一つは、議員の専門職化である。議員であることが、長期にわたる人生目標で他の何物にも優る価値として追求されるようになった。英国には常にキャリアの政治家がいたが、近年はその数が増加し、議員であることはフルタイムの骨の折れる労働と考えられるようになったという⁽¹²⁵⁾。このような職業としての政治の浸透にともなう、付随していくつかの変化が起きてきた。一つは議員を支える「資源」として供給されるものの増加である。ノートン卿によれば、これには歳費、手当、秘書、事務所、研究を支援する議会図書館の充実が含まれている⁽¹²⁶⁾。また、審議を実質化するために、1979年に導入されたのが省庁別特別委員会(Departmental Select Committee)である。大山礼子教授によれば、

「これらの委員会の審議は総じて活発で、担当大臣や各省庁の職員を証人として招致し、本会議とは異なる雰囲気の中でより実務的、実質的な見地から行政府の活動を調査・監督してきた。また、特別委員会は、与野党の平議員の活躍の場としても機能している⁽¹²⁷⁾」と評価される。審議の実質化への努力は、立法手続の改革としても行われた。現在は、法案がいきなり議会上程されることは少ない。多くは、「ホワイトペーパー」や「グリーンペーパー」という形で、法案準備段階のものが公表され、関係者からの反響を見るのである。その上で、法案化が可能であると判断されると、法制審議局により「ドラフト・ビル」を作り、それを「事前審議」にかけるようになってきている。事前審議は、従来の議会における審議時間の不足を補うためのものであり、省庁別特別委員会、合同委員会、アド・ホック委員会などでおこなわれる。これらの委員会は、関係者を「証人」として招いて審議をすることができるために、議会が行政に頼らない独立した情報資源を持つことを可能にしている。更に、2003年11月に調査室(Scrutiny Unit)が設置され、審議に関して法律家、会計士等の専門的なスタッフの支援を受けられるようになった。審議の結果は報告書にまとめられ、政府はそれによって法案提出の是非、修正の必要性などを検討することができる。また、議員の側も、ドラフト段階から法案の検討に関与し、証人や専門家の助言を受けることができるため、法案の内容に通暁することができ、実質的な審議が行えるという。しかし、この制度はまだ十分な経験を経ておらず、また、各委員会の委員長にその運営が委ねられているために、委員会

⁽¹²³⁾ 前掲注(8)

⁽¹²⁴⁾ P.Norton, *Parliament in British Politics*, Houndmills: Palgrave, 2005, p.12. 参照。ノートン卿はこの他に、見失われがちな点として、議会から行政府への大臣達の供給機能(採用と訓練)を挙げている。

⁽¹²⁵⁾ *Ibid.*, pp.23-24.

⁽¹²⁶⁾ *Ibid.*, pp.24-25.

⁽¹²⁷⁾ 大山 前掲書, pp.193-194.

によって統一が取れていない点や、事前審査が法案の内容にどこまで踏み込んで審議するかなど、課題を残していると言われる⁽¹²⁸⁾。

議会の活動の強化は、一見すると中核的執政論が注目する行政府の強化・複雑化と無関係のように見えるが、むしろ、英国の憲法体制が持つ権力の「抑制と均衡」の感覚が、このような議会改革の根本にあるのではないかと思われる。それは、議員個人が、単に政党の指示にしたがって投票するだけの存在ではなく、国民の代表として立法活動を行い、それを通して自らの政治家としての経歴を豊かにしていくという、現代の政治家像を具現しているといえよう⁽¹²⁹⁾。われわれは、そのような包括的な視点を併せ持

ちつつ、現在の政治過程を把握するように努めなければならないだろう。複雑なものを単純化してはいけないという、中核的執政論の提言は、中核的執政論自体にも当てはまるであろう。そして、議会にまで視野を拡大すれば、その延長上に主権者である国民に関する、次のような問題への取り組みも要請されるようになるであろう。

「公的生活に関する無関心、無知、シニズムは憂慮すべき水準にある。これらにあらゆるレベルで取り組まなければ、国制改革や福祉国家の転換から望み得る利益もまた失われるであろう⁽¹³⁰⁾」。

(わたなべ たつる 政治議会調査室)

⁽¹²⁸⁾ Norton, *op.cit.*, pp.62-81; 梅津 前掲論文, p.7.

⁽¹²⁹⁾ *Ibid.*, pp.25-28.

⁽¹³⁰⁾ 小川有美「現代ヨーロッパ民主主義と市民教育」山口二郎ほか編『市民社会民主主義への挑戦』日本経済評論社, 2005, p.170. 所収の英国の著名な政治学者バーナード・クリックの言葉。