

# イギリスにおける首相の権力

——首相サッチャー（一九七九—八七年）の場合——

梅 津 實

—

イギリスにおける首相の権力がどの程度のものか、ということについてはかつて論争らしきものがあつた。それは一方において、首相はいまや大統領制における大統領のそのような強大な権力を行使するにいたつたと主張する人々と、他方において、いやそうではなく首相の権力は依然として「内閣」という集団のまとめ役ないしはチェアマン程度のものにすぎない、と主張する人々がいて互いに対立しあつていたということを意味している。前者のように主張したものとしては労働党のR・クロスマン (R. Crossman) やT・ベン (T. Benn) などの政治家がおり、後者を代表するものとしては現ロンドン大学L・S・EのG・ジョーンズ (G. Jones) などがいた。そして周知のように、A・キング (A. King) がすでに一九六九年に『イギリスの首相』(The British Prime Minister) を編集し、これらの人々の論説を同書に収録したので、両派の主張の相違点については今日では誰もが承知するところとなっているのである。<sup>(1)</sup>

イギリスにおける首相の権力

同志社法学 三九卷五・六号 一一五 (九〇七)

しかし、この意見の相違はすでにその優劣が判定されて決着済みだというわけではない。また内容的にもはや陳腐になったというわけでも決してない。むしろ、現状は論じられるべき点が数多く、しかも未解決のまま残されている状態にあるように思われるのである。

それはおそらく、この問題の解明があまりにも困難にみちているからなのであろう。すなわち、首相の権力の実態を把握するためには内閣、官僚機構、議会などもろもろの制度との比較が必要だし、さらにこれらの諸制度全体とのからみあいのなかで、はたして首相がどれほどの「優越性」を保持しているのかを測定しなければならぬ。しかしそうした作業をすすめることは、政府機構にかんする情報の多くが秘密のヴィールで覆われているということもあって、およそ至難の技なのである。

したがって、たとえばP・ダンレーヴィ(P. Dunleavy)とR・A・W・ローズ(R. A. W. Rhodes)によると、政策決定におけるその役割を軸にしてみたとき、首相の権力の評価についてはもう少し複雑でおよそ次の六通りの考え方に分けられるというのである。(i) 政策決定過程に首相個人の優越性がみとめられ「首相政治」が成立した、とする考え方。(ii) 「首相政治」は成立したが、しかしそれは首相個人の力によるのではなくアドヴァイザーなど側近グループとの協動作業の結果としてである、という考え方。(iii) 逆に、政策決定は依然として内閣が行っており、首相のはたしうる役割は「内閣政治」のもとでは大きな限界をもっている、という考え方。(iv) それよりも、政策決定はもう少し区分けされた形で行なわれ、背後に所轄官庁の利害をせおった個々の大臣によってなされる傾向があるのだから、こうしたいわゆる「大臣政治」のもとにおいても首相の権力の大きさを想像することはできないという考え方。(v) さらにもう一つ踏み込み、首相が優越性を持ってないのは政策決定が実際にはさまざまな社会的集団のせめ

ぎあいのなかで行なわれるからだ、つまり多元的政策決定モデルが適用されうる状況にあるからだ、という考え方。(vi) あるいは、政策決定は官僚システム全体のなかでなされるから首相の権力を過大に評価することができないのだ、という考え方などである。<sup>(2)</sup> みられるように、首相の権力の強大さを強調するものは全体としてはまだそれほど多くはない。しかしそれはともかく、こうした解釈の多様性からしてこの問題をめぐる議論がいかに曖昧模糊としているか、ということがよく理解されるのである。

さて、本稿は以上のような問題を一九七九年—一九八七年にいたるサッチャー政権の経験を中心に検討してみようとするものである。その理由は、サッチャー政治が明確な戦略目標をもったいわば「戦う保守主義」としてのスタイルを有していたことから、首相としての彼女の権力には従前のそれとは区別される、何らかの形の「変容」が伴っていたのではないかと考えられるからである。

この点をもう少し敷衍すると、それはこうである。すなわち、サッチャー政治は少なくともイギリスの社会や経済をドラスチックに変革しようとする強固な意図に導かれていた。はじめて首相に就任する直前、自分はあくまで「信念の政治」を展開すると公言して人々に強烈な印象を与えたことは、今ではあまりにも有名な話になってしまった。そして具体的に彼女が着手したのは、戦後のいわゆる「合意の政治」をトータルに否定することであった。混合経済、完全雇用、労働組合との融和、社会福祉の維持など、こうしたもののすべてを攻撃対象とした首相はそれまで存在しなかった。しかも、サッチャーの個人的な政策的関心は一つや二つの特定の分野に限定されなかった。彼女自身、財政、民営化、労使関係、地方自治体、社会福祉、住宅、教育、法と秩序、国防、EC問題など、ありとあらゆる問題にかかわろうとし努力した。したがって、このような包括性とラジカルさとをあわせもつ政治スタイルには、必ずや

迅速で的確な判断と、さらに決定された政策の履行を保證する強力な政治的影響力が必要とされたにちがいがなかったのである。こうした文脈でとらえられるサッチャー首相の権力の実相が、先に示したような「首相の権力」にかんする多様な解釈のなかでどのように位置づけられたのか、これが当面関心をそそられる点なのである。

考えてみると、今日の「巨大社会」において、われわれはつねに複雑な政治課題の解決と膨大な行政需要の対応にせまられている。したがって、政策決定のありかたひとつをとってみても、一九世紀の比較的小さな政治社会が培った内閣等によって十分まかなわれるのかどうか、基本的にはかなり疑わしい条件のもとにおかれているのである。それにもかかわらず、サッチャーは伝統的なシステムに依拠し、いまなお「大臣の中の首席」(primus inter pares) もしくは *first among equals*) 程度のもんとして留まっていたのかどうか。あるいは戦略的な目標を達成するために、大胆に「首相政治」とよばれるものを確立したのかどうか。かりにそうだとすると、それは単なる政治スタイルの次元にとどまったのかどうか。疑問とされるべき問題は数多く横たわっているように思われるのである。

そこで、以下では二で首相の権力とはなにか、ということについてのごく一般的な(初歩的な)整理をし、三でサッチャーの「首相」としての政治的安定度について振り返ってみることにする。さらに四で首相サッチャーと内閣との関連を通じて、彼女が政策決定過程においてどの程度影響力をもっていたかを考え、五で彼女の支援組織について検討することにしよう。

## 二

首相の権力の内容を確定するまえに、首相はどのような政治環境のもとにおかれているのか、という問題から考え

てゆくことにしよう。そこでしばしば指摘されることは、およそ首相たるものはさまざまな束縛を受けており、政治的に不安定なだけでなく、自由に影響力を行使できる状態にはないということである。つまり首相は本来弱い立場にある、ということである。

こうした指摘にはたしかにある種の真実がふくまれている。思い付くまま、首相の立場を弱体化させているその「束縛」の内容を考えてみると、さしずめ次の三点などはその主要なものとしてあげられるかもしれない。第一に、首相は他のなによりも世論や人気に左右されやすい。第二に、首相はその選出母体である政党の拘束を受けた状態にある。第三に政策決定にかんして、たとえ首相が縦横に影響力をふるおうとしても、職務上の多忙さに妨げられて不可能となる場合が多い、ということである。

この第一の場合は、いまさういうまでもなく、首相こそが政府の代表でありいわばその「顔」なのだから、それだけ国民の尊敬や敵意の的になりやすく、つねに政治的に不安定な状態におかれざるをえないということである。とくに近年イギリスではマスメディアが発展し、よかれあしかれ首相一人が脚光をあびる傾向にある。国内問題であれ、外交交渉であれ、また総選挙のゆくえにかんしてであれ、マスコミは首相という個人にスポットライトをあびせることによりあらゆる問題をパーソナライズしがちなのである。サッチャーの場合は、政権担当の初期にはむしろこうした環境を積極的に利用したふしがあった。たとえば労使関係（一九八〇年）にかんしても、EEC予算・拠出問題（一九八一年）にかんしても、またヴェトナム難民の受け入れ（一九八〇年）にかんしても、彼女はテレビのインタビューのなかなどである程度即席に「政策を立案した」といわれているのである。<sup>(4)</sup>

しかし繰り返すまでもなく、こうしたタイプの、つまりリーダーシップのタイプが「調整型」ではなく「動員型」

であるといわれるような首相にたいしては、国民は支持・不支持についても一般的には非常に激しい振幅の差をみせる。<sup>(5)</sup> 劇的な人気の上昇の背後で必ずや劇的な失墜の場面を用意するのである。

しかし第二の出身政党による拘束はこれよりもっと深刻である。すなわち、周知のように保守党では党首(首相)を決めるのに、一九六五年以降は下院議員の選挙によるものとし、しかも一九七五年以降はこれを毎年一回行なうようにした。党の長老たちの談合や、党幹部のさまざまな駆引をへて「自然に浮上する」とされてきた党首は、当時の労働党と同じように、少なくとも形のうちでは平議員によって決定されるようになったのである。したがって、この選出規定をはじめて適用されて党首となったヒース(H. Heath)も、また同じ規定で選出された次の党首のサッチャーも、本来、平議員たちの強い拘束をうける立場におかれていた。別の言葉でいえば、党が民主主義の体裁をとる一方でかれらの政治的立場は次第に不安定化した、ともいえたのである。しかしヒースの場合はこうした条件を忘れ、平議員と接触し話をするどころかしばしば高圧的な態度をとったといわれている。だから平議員たちはヒースを引かずり落とした。しかしそのさい、ヒースにかわりサッチャーを戴いたのは、たまたま彼女がかれらにとって都合が良かったからにすぎなかった。彼女に政治的な実力があると認めただけではなかった。<sup>(6)</sup> むろんサッチャーはこれを自覚していた。それゆえ、党首に就任して以来彼女の腐心したことは、こうした平議員をいかにしてつなぎとめ、いかにしてかれらの支持を確保するかということであった。政権をとった一九七九年以降、彼女は年に一度は必ず保守党平議員の全員と会うようにし、「一九二二年委員会」の執行部ともつねに密接な連絡をとるよう心掛けていた、といわれているのである。<sup>(7)</sup> したがって、こうした状況をふまえP・ノートン(P. Norton)などは、結局サッチャーは保守党内の人々の調和をはかりかれらのあいだの相互依存を維持することに努力せざるをえなかったのだから、このよう

な保守党内の様相については「家族モデル」を適用して説明するのがふさわしいとすら<sup>(8)</sup>いっているのである。

第三の職務上の多忙さという「束縛」は一見すると当然すぎて積極的な理由とはなりにくいかもしれない。しかし、早朝から深夜までびっしり詰まったスケジュールのなかで首相があらゆる政策問題に関与するのは實際上困難だといふ点については、やはり完全に無視するわけにはゆかないのである。<sup>(9)</sup>かつて一九七四年から七九年まで労働党政権のもとで政策アドバイザーをつとめたB・ドノヒュー(B. Donoghue)によれば、労働党の首相の業務にはおよそ次のようなものがある。内閣および内閣委員会の主宰、女王謁見(政務報告)、個々の閣僚との会見、個々の議員との会見、官僚との打ち合わせ、議会労働党(PLP)の会合への出席、下院・質問時間への出席、下院での演説、労働党内各委員会への出席および党事務局との打ち合わせ、選挙区・党下部組織への訪問、外国代表との会見および公式晩餐の主宰、海外訪問、総選挙・レファレンダム・党大会の指揮などである。<sup>(10)</sup>したがって、首相がかりにある特定の政策問題に強く関与しようとするれば、過密スケジュールを組みここうした業務を次々とこなさなければならぬ状況においてはその分だけ他の業務にしわ寄せが行く道理である。それを無視して行なうのはかなり難しい。だから実際、ウイルソン(H. Wilson)時代に教育相をつとめたある人物などは、自分の大臣時代にウイルソンは「一度たりともわたしと教育問題で議論したことがなかった」と<sup>(11)</sup>いっていたぐらいなのである。むしろ、このようなコメントには幾分か誇張が含まれているかもしれない。しかしおそらく、首相のおかれた環境が非常に厳しいということは疑えないように思われるのである。

さて、以上のように考えると首相の立場は漠然と常識的に想像されたイメージとは異なり、現実にはかなり弱々しいものだということになってくる。首相の権力にかんしても、過大評価は決して許されないということになりそうなの

のである。しかし、はたして右に見てきたことはすべてを語っているであろうか。首相はさまざまな「束縛」のもとにあって決定的なことは何も出来ない状態にあるのであろうか。答えは、否である。なぜなら、たしかに以上のような問題点があるのは事実ではあるが、しかし視点を変えるとそこにはまた別の要素が含まれていることがわかるからである。

そこで、以下では右の三点に若干の疑問を呈する形をとりながら、あわせて首相は一体どのような「権力」を持っているのかを積極的に考えてみることにしよう。

まず、マスコミの報道などによって首相一人が目立ち、激しい毀誉褒貶の対象になるためその地位も不安定化する、という点については確かに一般的にはそのとおりだといわざるをえない。しかしいまさらいうまでもなく、政治の世界でマスコミに取り上げられることは政治家にとってはいわば必須の条件である。政治的影響力を行使するのに、場合によっては目立てば目立つほど有利になるということも考えられよう。したがって首相は首相官邸の報道官による「公式発表」等を通じて、さりげなく自己の優越性を保つよう世論操作することもある。「ホワイト・ホール情報」に依拠するマスコミなどはますます首相に注目するわけである。<sup>(12)</sup> この点に関連して、一九六〇年以降『タイムズ』(The Times)に掲載された比重をみると蔵相、外相、下院指導者の三名をあわせてもなお首相について書かれた記事の五分の四以下にとどまっていた、というデータもある。<sup>(13)</sup> この比重はテレビにおいても大同小異である。こうして、首相はやや大袈裟に言えば情報の独占的な発信者たりうることができ、さらにその反応の独占的な受信者たりうることもができる。これは首相にとって決して悪いことではない。かれもしくは彼女の立場は、強化されこそすれ弱体化されることはないのである。



なお、ちなみに現職の首相は少なくとも総選挙時には野党の党首より高い支持を受けている。<sup>(14)</sup>一九七九年総選挙においては首相キャラハン (J. Callaghan) のほうが野党党首サッチャーより人気があったし、一九八三年、一九八七年総選挙においては、首相サッチャーのほうが野党のM・フット (M. Foot) やN・キノック (N. Kinnoch) を圧倒していた。

つづいて、首相(党首)は平議員の拘束のもとにあるという見解に対してはどう考えたらよいか。しかしこれも、にわかには首肯しがたい点をふくんでいるのである。なぜなら、保守党はもともと議会外組織(党中央事務局、党大会など)が下院議員に奉仕し、下院議員が党首に対してディフィレンシャルな態度を示すといった伝統的色彩を帯びた政党であり、したがってそうした「トップ・ダウン」的構造をもつ政党が基本的<sup>(15)</sup>に変わった、といい切るためにはなお幾つかの付帯条件をつけなければならないように思われるからである。たしかに、ヒース政権下で頻繁におこなわれたクロス・ヴォーテングの経験などが平議員たちに「独立心」を芽生えさせ、かれらが必ずしも党幹部の指示ど<sup>(16)</sup>うりに動かなくなったというP・ノートンの指摘は、それは事実であろう。この点については後にやや詳しくみるが、実際想像以上のものがあつた。しかしそれでも、そうした独立した行動が党首の政治的立場を直接どれだけ脅かしているのかはなお不鮮明である。ことに党首選挙にかんしていえば、一九七五年以降は毎年一回行なわれることになつてきたが、しかしサッチャーに対する挑戦者の不在のためこれは実は一九八九年にいたるまで一度も行なわれなかつたのである。つまり、党首選挙は規定ができた一九六五年から一九八九年までの二四年間のうちで、実際にはわずかに二回しか行なわれていないのである。こうした事実を軽視することはできないのではないか。<sup>(17)</sup>

それでも、首相(党首)は党の運営にかんして政治的に苦境に落ち入ることがあるかもしれない。むしろそうした場

合、かれもしくは彼女といえども一〇〇パーセント平議員を服従させることは出来ないであろう。しかしその際でも、首相(党首)は平議員をコントロールしうる有力な「武器」を持っている。すなわち、党レベルにおける党議長、本部事務局長、調査局長など党役員の人事権、政府レベルにおける官職の授与権、<sup>(18)</sup>さらに叙勲の授与権の行使などがそれである。ひとたび首相の印綬を帯びるや、かれもしくは彼女は約二〇名の閣僚の任命および罷免権、約六〇名以上の閣外相および次官クラスの任命権、さらに四〇名近くの無給の大臣秘書議員(P・P・S)の任命権等を駆使して平議員を沈黙させることが出来るのである。<sup>(19)</sup>しかし、それでもなお平議員から不満がでてくるケースもあるかもしれない。しかしその時には、首相のみにあたえられた権限である下院の解散権を効果的に使用することも可能なのである。<sup>(20)</sup>

最後に、首相は過密スケジュールに束縛され政策決定に大きな限界をもっているという点について考えてみよう。これにかんしては、多分に「時間」という動かし難い要素が入っているので、たしかにわかには反論しにくいようである。しかし、それでも常識的に考えてみて、首相がただスケジュールのつとり機械的行為に終始しているだけだとは到底思われないのである。日々のルーテン・ワークのなかでも大きな比重をしめるのは——外国要人との儀礼的な会見を別とすれば——内閣委員会の主宰や官僚との打ち合わせという政策の決定および遂行にかんする業務<sup>(21)</sup>であり、その意味でも首相の意図するところが重要な政策展開にふくまれないという理由はないのである。さらに、かに首相が直接政策内容に関与しないとしても、これも後にもう一度とりあげるように首相は内閣委員会のメンバーの決定権を握っているのだから、こうした権限を行使することによっても、容易にしかも広範囲にわたり政策内容をチェックできるはずである。それに、首相の座にのぼりうる者は、一般に党務にかんしても政務にかんしても政治家として他の誰よりもキャリアを積んだ人間であるということを忘れてはならない。つまり首相こそは最大の政策通な

のである。サッチャーについて述べると、たしかに彼女ははじめは貧しい政治的キャリアしかもたなかった。しかし政権も二期目を終えるころになると、イギリスの政界における最高のキャリア保持者は彼女自身となったのである。<sup>(22)</sup> こうして、たとえ過密なスケジュールのもとにおかれても、首相は政策の決定や遂行に目配りのできる頂点にいることがわかるのである。

以上のように考えてみると、首相についての評価としてはさきにみたネガティブなものとはまったく異なるものをもたざるをえないのである。それは繰り返すまでもなく、首相とは実に強力なものだということにはかならない。そしてその「強い首相」を約束するのは、きわめて常識的なものばかりだが長年培われた慣習（内閣運営の指揮、閣僚の任命・罷免、官職・叙勲の決定、内閣委員会メンバーの決定、下院の解散の権限など）や、またその地位にともなう政治的機能（国際会議・外交交渉への参加、国内政策についてのイニシアチブの展開、ホワイト・ホール情報による情報操作、マスメディアへの独占的登場など）から構成される<sup>(23)</sup>「権力」なのである。これが実は非常に大きな力を発揮するのである。

### 三

首相の権力は相当に強大だという以上のような見方は、むしろ一般論にすぎない。実際にさまざまな問題に直面する首相は、ときにはそうした問題の解決に失敗して満身創痍のうちに退陣を余儀なくされるかもしれないのである。一九七九年の総選挙に勝利し、以後一九八七年にいたるまで政権の座を享受したサッチャーの場合も、実はその間われわれの想像以上に苦難の道をあゆんだ。いうまでもなく、彼女はそれらの危機を結果としてはすべて乗り越えるこ

とができたのだが、しかし再三再四失墜寸前まで追い込まれたのである。

ところで、首相が政権の座から失墜させられるというとき、それはどのような条件のもとで起こると考えるべきであろうか。失政による政治的カタストロフィーや修復不可能なスキャンダルの到来などを別とすれば、それは恐らくつぎの二つの条件によるだろう。すなわち自分が率いる内閣の「大臣の反乱」を食い止められなくなったときか、もしくは「平議員の反乱」を收拾できなくなったときである。<sup>(24)</sup> いかえれば、こうした事態が派生しなければ首相は退陣する必要にせまられない。また仮にこうした事態に直面したとしても、二つの反乱をうまくクリアしさえすれば首相はその地位を安定的に保つことができる。サッチャーが長期にわたり政権を保持しえたのは、まさしくこれに成功したからなのである。

そこで、以下においては首相としてのサッチャーの足跡をもう一度ごく簡単に振り返ってこの問題を再考することにする。なおそのさい、ここでの課題は首相の政治的安定度如何ということであるから、時代区分としては総選挙ごとの新政権の発足というきわめて単純な区切りを念頭において考えてみることにする。

さて、サッチャー政権第一期（一九七九年～八三年）における問題点は、実は彼女が二つの反乱のうちの前者、つまり「大臣の反乱」に直面したということであった。すでに述べたように、サッチャーは政治的にはもともと非常に弱い基盤しかもたなかった。したがって、しばしば指摘されるように、一九七五年に野党党首に選出されたさい、彼女は党の大勢にしたがう形で伝統的なタイプの指導者を数多く「影の内閣」にくみこまざるをえなかった。そしてその陣容は、若干の移動はあったが、一九七九年の総選挙の勝利のちにもほぼそのまま新政権にひきつがれる格好となったのである。<sup>(25)</sup> ただし、サッチャーは経済関係の閣僚にかんしては注意深く自派の政治家で固めることを怠らな

った。蔵相のG・ハウ(G. Howe)、大蔵相(seph)、貿易相のJ・ノット(J. Nott)なたのは確かであった。党内右派の平議員(つた)と慨嘆したのである。

この首相と閣僚のあいだの不安定な関係と社会不安の高まりのなかで一挙に噴出し内相のJ・ビッフィン(J. Biffen)、産業相のK・ジョセフ(K. Jo-netarizumu)によってインフレを抑制し、公でうであつた。<sup>(26)</sup>しかしいづれにせよ、政権発足当時彼女が孤立していな建て直しをはかることであつた。ところブチャー支持派)などは、いまや首相は閣内「ウェット派の捕囚」となことに金利の上昇は企業を直撃し、これが

安が醸成され、一九八一年には全国各地で呪破綻をきたす運命にあつた。破綻は、政権発足後の経済状況の悪化むろんサッチャーやハウなどのとつた政策いまさら強調するまでもなく、サッチャーの政治的課題はいわゆるマ意図するところが閣僚の反対にあり、その口的大幅削減などによる「小さな政府」の実現によって経済の基本的というふうにも考えることができたので<sup>(28)</sup>実際にはインフレは昂進し、公共支出の削減も思うようにゆかなかつた。多数を占めるウェット派閣僚であり、逆に労働者の失業をまねくことになつた。失業の増加とともに社会不1であつたのである。両者の対立はのっぴ拳動をみるにいたつたのである。こうした不慮の事態が派生したのは、チャーは圧倒的に孤立していた。事実、意味さがあつたからであつた。しかし同時に、政策決定にあたり首相のトまでもがサッチャー批判派にまわつた。政策の一貫性がそこなわれ、これが結果として状況の悪化に影響した

イギリスにおける首相の権力

せしていうまでもなく、ここでサッチャーに重大責任ありとしたのは閣僚自身の政策妨害や国際経済の作用による、としたのはサッチャーないところまでできた。しかし繰り返すまでもなく、このときサッチャーの濃い一九八一年予算が提示されるや、J・ビッフィンやJ・ノット、巴の濃い一九八一年中頃に閣内でサッチャーを支持したものといえ、

サッチャー自身を別とすればG・ハウ、K・ジョセフ、それに大蔵担当閣内相のL・ブリタン(L. Britan)のわずか三名にすぎなかったのである。このとき人々のもっぱらの関心は首相はあとのぐらいいもつか、であった。<sup>(29)</sup>

それではサッチャーはどうしたか。どうしてこのような危機を乗り越えることができたのであろうか。それは、ここで彼女が自己の政策展開に障害になると思う閣僚を断固として切り捨てることにより、強引に状況を突破しえたということであった。すなわち、彼女は一九八一年一月ランカスター公領相のセント・ジョン・スチーヴスを解任した。そして同年九月には大幅な内閣改造を断行、国璽尚書I・ギルモア(I. Gilmour)、枢密院議長ソームズ(Lord Soames)、教育相M・カーライル(M. Carlisle)を餓首した。雇用相J・プライアー(J. Prior)については閣内にこそとどめたが、しかし北アイルランド相に降格した。党側では党議長のソニークラフト(Lord Thorneycroft)を更迭した。そしてこれらのいわゆる「ウェット派」閣僚に代わり、サッチャーは自分に忠実な「ドライ派」のN・テビット(N. Tebbit)、N・ローソン(N. Lawson)、ヤング(Lady Young)、C・パーキンソン(C. Parkinson)などを、それぞれ雇用相、エネルギー相、ランカスター公領相、支払総監に配したのである。<sup>(30)</sup>

したがって、考えてみると一九八一年九月の内閣改造は大変な荒療治であったということがわかる。しかし、反サッチャー派は結局これに抵抗できなかった。かれらは、団結してサッチャーにかわる指導者を擁することが出来なかったのである。そしてサッチャー側からすれば、「大臣の反乱」をクリアーできたのは、およそ首相たるものは閣僚の任命権・罷免権をもつという先にみたごく単純な慣行を行使することができたおかげであった。この慣行を支えとして、つまり首相のもつ古典的な権限を行使することにより、彼女はどうか突破口をみいだすことができたのである。ちなみに、一九八二年にいたると経済状況がやや好転したし、またそのうえフォークランド戦争の勃発によりサッ

サッチャー政権における閣僚構成の推

	1979 5月	1980	1981 1月	1981 9月	1982 4月	1983 1月	1983 6月10月	1984
首相	Margaret Thatcher							
枢密院議長	Lord Soames			F. Pym	J. Biffen			W. Whitelaw
蔵相	Geoffrey Howe							N. Lawson
外相	Lord Carrington				F. Pym			G. Howe
内相	William Whitelaw							L. Brittan
教育相	Mark Carlisle			K. Joseph				
北アイルランド相	Humphrey Atkins			J. Prior				
エネルギー相	David Howell			Nigel Lawson				P. Walker
国防相	Francis Pym		John Nott				M. Heseltine	
環境相	Michael Heseltine					Tom King		P. Jenkins
社会保障相	Patric Jenkin			N. Fowler				
雇用相	James Prior			Norman Tebbit				Tom King
貿易相	John Nott		John Biffen		Lord Cockfield			Cecil N. Tebbit Parkinson
産業相	Keith Joseph			P. Jenkin				
運輸相	Norman Fowler			D. Howell				Tom King N. Ridley
農相	Peter Walker							Michael Jopling
スコットランド相	George Younger							
ウェールズ相	Nicholas Edwards							
大法官	Lord Hailsham							
国璽尚書	Ian Gilmour			H. Atkins	Lady Young			J. Biffen
支払総監	Angus Maude		F. Pym	Cecil Parkinson				
大蔵担当閣内相	John Biffen		Leon Brittan					Peter Rees
ランカスター公領相	St John-Stevas		F. Pym	Lady Young	C. Parkinson			Lord Cockfield

出所 The Economist October 22, 1983 p. 26に加筆

政権における閣僚構成の推移

	1983 1月	1983 6月10月	1984 9月	1985 9月	1986 1月	1986 5月	1987 6月
		W. Whitelaw					
		N. Lawson					
		G. Howe					
		L. Brittan		D. Hurd			
						K. Baker	
			Douglas Hurd	Tom King			
		P. Walker					C. Parkinson
		M. Heseltine			G. Younger		
	Tom King	P. Jenkins		K. Baker	N. Ridley		
							J. Moore
		Tom King		Lord Young			N. Fowler
Cockfield		Cecil N. Tebbit			Paul Channon		Lord Young
		Parkinson		L. Brittan			
	Tom King	N. Ridley			John Moore		P. Channon
		Michael Jopling					J. MacGregor
					Malcom Rifkind		
							P. Walker
							Lord Havers
ng		J. Biffen					John Wakeham
				Kenneth Clark			
		Peter Rees		John MacGregor			John Major
on		Lord Cockfield	Lord Gowrie	N. Tebbit			K. Clark



チャー人気も急上昇した。これらによりサッチャー批判の動きは次第に鎮静化していったのである。さらにフォークランド戦争のさい、戦争勃発の責任をとってもう一人の非サッチャー派閣僚である外相キャリントン(Lord Carrington)が辞表をだしたが、これもサッチャーにとっては必ずしも悪い材料ではなかった。<sup>(31)</sup> こうして彼女は第一期を乗り切ることができたのであった。

「大臣の反乱」は内閣改造により押えることができたが、しかしもし「平議員の反乱」に遭遇するとすれば、それへの対応にはかなりの困難が予想されよう。なぜなら、首相は右のような内閣改造以外に、すでにみたような官職の授与権の行使、議会解散をちらつかせることなどの手を使うことができるが、しかしそれにしても平議員は量的にも多数だしその動きも流動的で掌握が難しいからである。しかし、サッチャーは第二期目(一九八三年〜一九八七年)においてはこの困難な問題に直面した。

一九八三年の総選挙に勝利したサッチャーは、当初は万全の態勢で第二期目をスタートさせた。これまで彼女を悩ましてきたウェット派閣僚は容赦なく解任していた。キャリントンのあと外相職にあったF・ピムなどは内閣から追放した。J・プライアーやP・ウォーカー(P. Walker)それにJ・ビッフィンなどは閣内にとどめたが、しかし彼等はや少数派にすぎず脅威でもなんでもなかった。重要ポストには、N・ローソン、G・ハウ、L・ブリタン、N・テビット、K・ジョセフ、C・パーキンソンなど、すべて側近グループを配した。第一期目の閣僚構成と比較すると、これはまさに様相を一変にする光景であったのである。<sup>(32)</sup>

したがって、サッチャーはここで第一期目において充分になしえなかった政策の徹底化をはかろうと試みた。すなわち、民営化や規制緩和の推進、地方税改革、GLCの廃止、教育制度の改革、労働組合の改革、などがそれであっ

た。しかしこれらは、問題の性質上すべてがラジカルな内容をふくんでいた。またすべてが論争的になるような種類のものではなかった。それゆえ、こうした政策の実現に意欲をみせればみせるほど、彼女にたいしては各方面から強い反発がでた。<sup>(33)</sup> しかも、この第二期目においては石炭ストなどのような大きな事件もおこった。その処理の仕方もすべて党内外の関心を呼んだ。こうして、サッチャーとしては万全の態勢でスタートした第二期目であったが、しかしその政策遂行にたいしては、ことに平議員のあいだから猛烈な批判を受けるというやっかいな事態に遭遇することになったのである。

しかし、保守党の平議員が猛烈な批判を浴びせるという場合、それはどのようにして行なうのか。かれらが首相を批判する場合には、通常は「一九二二年委員会」を通じて意思表示する方法がとられる。それ以外の方法としては、下院で政府提出の案件に反対票を投じるかそれとも棄権して公然と首相に対立するという方法がある。<sup>(34)</sup> むろん後者の方法は前者に比べるとはるかに厳しい。そして、このとき平議員がとった行動はこの後者の方法であったのである。具体的なケースとしては、およそつぎのようなものがあつた。すなわち、下院議員歳費問題、EC予算拠出金問題、住宅法案、地方税改革法案、住宅補助法案、政府通信本部（GCHQ）職員労組加入禁止問題、オマーン疑惑問題、労働組合改革法案、GLC廃止法案、大学生奨学金のカット問題、大法官歳費問題、高級公務員の昇給問題（以上一九八三年～一九八五年）などであつた。<sup>(35)</sup> みられるように、平議員のサッチャー批判は実に広範囲にわたっており、これらの反対行動はあらゆる領域におよんでいた。

それに、こうした反対行動の中心にはE・ヒース、F・ピム、I・ギルモア、M・カーライル、セント・ジョーン・スチーヴス、それに元環境相のG・リップトン（G. Rippon）など閣僚の座を追われた指導者たちがいた。したがっ

て平議員の動きは決して軽視できるようなものではなかった。ことに、これら党内の不満分子を結集すべくF・ピムが一九八五年に「センター・フォワード」(Centre Forward)を創立したときなどは、恐らくサッチャーの神経は十二分に逆撫でされたにちがいがなかったのである<sup>(36)</sup>。

しかし、第二期目において党内のサッチャー批判が頂点にたっしたのは、一九八五年から八六年にかけておこったウェストランド事件<sup>(37)</sup>においてであった。このときサッチャーは、国防相のM・ヘーゼルタイン(M. Heseltine)に辞表をだされただけでなく、腹心の部下である貿易産業相のL・ブリタンの辞任も余儀なくされおおいに打撃を受けた。しかし問題はそれだけにとどまらなかった。重要なことは、この事件後平議員が政府提案の商店営業法改正案に反対票を投じ、これを廃案にして政府の面目を丸潰れにしたことにみられるように、このとき党内にウェストランド事件の処理をめぐりサッチャー不満が沸騰していたということであった<sup>(38)</sup>。こうした事態を鎮静化させることはきわめてむずかしい仕事であった。実は、サッチャーは党内のさまざまな不満を封じるために一九八五年九月にN・テビットを党議長にすえていた(ただしランカスター公領相を兼ねる)。しかしN・テビットが内心この人事に不満をいだき、サッチャーの思惑は裏目にでて逆に事態をこじらせたという経緯もあったのである<sup>(39)</sup>。こうして、ウェストランド事件がおこったときサッチャーはいわば四面楚歌の状態におかれていた。失墜まであと一歩、といっても過言でなかったのである。

それでは、危機はどうして鎮静化されたのか。それはおそらく、この間ミニ改造までふくめると五度も内閣改造が行なわれていることにみられるように、ここでもまた党内の不満は閣僚ポストの移動などによって癒された、という事情があったのにちがいがなかった。サッチャーは官職の授与や院内幹事による締め付けも活用したにちがいがなかった。

しかしそうした首相自身の権力行使とは別に、右のような「平議員の反乱」が具体的な首相の退陣にまで結びつくまでには、ここでさらに次のような幾つかの条件を満たしていなければならなかったのである。(a) 反乱に立ちあがった平議員たちは党員の間にある指導者への忠誠心(分裂イメージができることを避け党の団結を守ろうとする心性)を乗りこえ、これに打ち勝たなければならない。(b) 平議員による反乱はスケールおよびその動機(首相の戦意をくじくにたるスケールと正当な動機)において充分なものでなければならぬ。(c) 擁立すべき後継者についての合意が党内にできていなければならない。(d) タイミング(背景にある政治状況、後継者の政策構想、政党支持率、下院の日程などの組み合わせ)があつていなければならない。<sup>(40)</sup>しかし、現実にはこれらのいずれも満たされていなかったのである。したがって、政権の第二期目においてサッチャーが危機を回避しえたのは、彼女が首相独自の権力を行使したという以外に、こうした条件を満たすことが実際にはきわめて難しかったからにほかならない。つまり、首相はいわば客観的なブレーキによってもその地位を守られたのである。

第一に、(a)(b)にかんして一括してのべると、なるほど平議員の反乱は広範囲にわたったし、下院での政府案への反対票・棄権票の割合も高いものがあつた。しかし商店営業法改正(六八名の反対)のケースを例外として、他のほとんどの政府提案は平議員の多数派に支持され下院を通過して<sup>(41)</sup>いた。その意味で、平議員の反乱のスケールはかならずしも充分ではなかったといふことができる。むしろ、この第二期目において平議員がしばしばクロス・ヴォーテングに走ったのは与野党の議席差(一九八三年総選挙終了時で一四四議席差)があまりにも大きく、余裕があつたからでもあつた。<sup>(42)</sup>第二に、(c)については明らかに党内に後継者についての一致がなかった。E・ヒースは相変らず党内で人氣がなかった。一九八一年に対抗馬として担がれそうになつたG・リップオンは、「当て馬候補」になる愚を<sup>(43)</sup>さけた。

F・ピムが「センター・フォワード」を結成したのは、あくまでも失業政策などにかんする政策転換をせまるためであり、自分がサッチャーに代わるためではなかった。<sup>(44)</sup> 第三に(d)にかんしてもさまざまな欠点があった。ウェストランド事件のときは首相に退陣をせまる絶好のチャンスであったが、しかし党首選挙は議会開会後の三か月後から六か月後の間に行なうという党首選出規定の文言に縛られてタイミングをはずされてしまった。<sup>(45)</sup> それに大体、かりに手続きのうえで問題がなく、しかもさらにサッチャー打倒に成功したとしても、つづいて予定されるであろう総選挙で保守党が勝てる見込がなかった。政党支持率をみると一九八五年、八六年には連合派や労働党の後塵を拝し、一九八六年の党大会の時点で労働党に六パーセント引き離されていた。<sup>(46)</sup>

こうしてみると、サッチャーが困難な状況のなかで首相にとどまりえたのはやはり決して偶然でなかったことがわかるのである。ときには首相固有の権力を有効に使うことによって、またときには政敵の攻撃を防ぐ二重三重のバリアーに助けられて、その地位を保つことができたのである。

#### 四

首相サッチャーが、第一期、第二期を通じて多くの人々の批判をうけたのは、視点をかえてみると、彼女みずからが終始政策上のイニシアチブをとりつづけ、さらに独善的な決定スタイルをとりつづけたからでもあった。したがって、サッチャーがそれらの批判をかわし首相の座を守り通したということは、たとえ全てにおいてではなくとも、かなりの程度においてその独自の決定スタイルを貫くことができた、というように想像することができよう。しかし、もしそうだとするとサッチャーはそれをどのようにして展開したのか。そこで、ここでは彼女と政策決定の関係をみ

ることにする。あらかじめ、結論らしきものを述べておくすると、彼女はもともと内閣の有していた政策審議および政策決定の機能を弱め、それらの機能のある種の「密室」に移行させて独自の政策決定を行っていたのである。

しかし、内閣における政策の審議・決定の機能の弱体化には、実は内閣それ自体の構造的な要因も影響していた。

それらの要因とはおよそ次のようなものであった。(1) 政策決定の場としては審議時間の制限が大きすぎる。(2) 閣議のアジェンダの決定が首相にゆだねられている。(3) 各閣僚が意識のうえで割拠性に捕らわれすぎている。

第一に、閣議の召集回数と審議時間には制限があり、閣僚が政策全般を入念に検討しその内容について何らかの決断を下すということは現実問題として難しいという状況がある。周知のようにイギリスの内閣は毎週一回召集され、木曜日の朝一一時頃より開始され約二時間で終る慣例になっている。閣議はこれ以外に、臨時にチェックカーズにおいて開催されることもあるが、しかしこれはあくまで例外的なものである。サッチャー自身は一九八五年六月に公共支出と減税について討議するためチェックカーズを利用したことがあるが、しかしこれ以外には閣議の場として同所を使ったことはほとんどなかった。ともかく、週一回の閣議開催であるから、年間にすると彼女は大体四〇〜五〇回ほど閣議を開いた勘定になる。しかしこの回数、どの首相の場合も同じというわけでは決してない。戦後の首相ではC・アトリー (C. Attlee) が一九四六年に年間一〇八回開いたことがあったし、つづくW・チャーチル (W. Churchill) も一九五二年に同じく一〇八回開いたことがあったからである。もっとも、それ以後召集回数は次第に減少していった。しかしヒースの場合は週二回開いたし、H・ウイルソンもJ・キャラハンもしばしば臨時閣議を召集したのである。したがって、閣議は一九七〇年代のはじめ頃までは大体週二回開催されてきたことになる。この点で、サッチャーは戦後最低ということになるのである。<sup>(47)</sup>

問題は、一週間にわずか一回、二時間程度の閣議で、はたしてどれほどのことが討議されたのかということである。しかも、注意しなければならないのは、この二時間には毎回ルーテン化された業務報告が入り込み、これがかなりの時間をとったということである。ここでいう業務報告とは、下院運営についての報告および外交報告、それにEC関係などについての報告を意味する。ともあれ、少ない討議時間はますます削減される傾向にあったというのが実状なのである。<sup>(48)</sup>

第二に、閣議のアジェンダは首相によって決定されたので、個々の閣僚は検討されるべき政策の優先順位、あるいはその比重のかけかた、さらに決定された事柄の記録などについて簡単には容喙できないことになっていた。これは一見すると、さほど重要とは思われない点かもしれない。しかし内閣の運営がこのような一人の人間のコントロールのもとにおかれていたというのは、集団決定・集団責任というその本来のありかたからすれば、やはりかなりの問題を含んでいたのである。<sup>(49)</sup> もっとも、首相がアジェンダを決定するといっても、これは具体的には内閣官房長官の手によって行なわれた。<sup>(50)</sup> しかし、だからといって閣議のテーマの選定や閣議決定の記録が、官房長官の独断によってなされたということは絶対でない。それらは、すべて首相の許可をえなければならなかったのである。ウェストランド事件のさい、M・ヘーゼルタインが辞表を出した理由の一つは、サッチャーがかれの発言の機会を封じただけでなく、それに抗議した事実すら閣議の議事録に記載しなかったということであった。<sup>(51)</sup> しかしそのさい、ヘーゼルタインが抗議したのは時の官房長官R・アームストロング(R. Armstrong)個人にたいしてではなかった。<sup>(52)</sup> ヘーゼルタインとしては、サッチャー自身の最終的な意志が「内閣の意志」として記録に残されることに、おそらくは耐えられなかったのである。

第三に、各閣僚は自己の所轄官庁以外の業務については口をさしはさまない傾向をもっている。いいかえれば、閣僚の関心はいかにして同僚閣僚が自己の官庁の問題へ介入してくるのを防ぐか、またいかにして自己の官庁の予算を最大限獲得するか、にあるのである。全体への配慮をしながら、大所高所の立場にたつて、内閣の政策決定に参加するという意識は一般には薄いように思われるのである。むろん、このように各閣僚が自分の省庁以外の仕事にかかわろうとしないのには理由がある。それは、日々膨大な量の行政需要の対応に忙殺されている状況のもとでは、他の省庁の問題に介入する余裕などはないからである。したがって、同僚が閣議において提出する文書にかんしても、かりにそれらにざーっと目を通すことはあつたとしても、精読して専門的な判断を下し、場合によっては批判的な対応をとるといふことは普通はしない。<sup>(53)</sup> フォークランド問題にかんじてかれらが討議らしい討議もせず、少なくとも一九八二年三月まで事態を放置してきたそのもっぱらの理由は、それぞれが多忙であつたから、なのである。<sup>(54)</sup> いずれにせよ、閣僚は狭い省庁間の利害を越えたところで物事を考えるのではなく、基本的には所轄官庁の業務の効率的な処理やその背後にある社会的諸集団の利益の確保のみを願っているにすぎない。かれらは、「バルカン化したホワイト・ホール」(Balkanized Whitehall) とも表現されるべき割拠性<sup>(55)</sup>から一步も踏み出さないのである。

こうしてみると、内閣はその運営自体のなかに、充分な政策審議と迅速な決定をさまたげる要因をもっていたといふことが理解されるのである。今日のように、新しい事態が次々と派生する状況のなかで、はたしてそれは従前同様にうまく機能しているのかどうか、かなり問題であるといつてもよいように思われるのである。実際、サッチャーもテレビの発言で内閣における集団審議・集団決定のありかたを嘲笑したことがある。一九八六年二月に彼女はのべて、「すべての事柄を内閣にもちこんで、それですべてがうまく処理されるなどと思うのはナンセンスだ。内閣には二一



名の閣僚がいる。だから、もしある一つの事柄について全員に二分ずつ発言させるとすると、それだけで四二分もかかってしまうことになる。こんなことでやれると思うのは絶対に馬鹿げている」といったのである。<sup>(56)</sup> 少なくとも、「信念の政治」を掲げるサッチャーのような人間にとって、内閣はある種の桎梏と化していたのにちがいがなかったのである。

それでは、政策はどこで審議されどこで決定されたのか。それは「内閣委員会」(cabinet committee) においてである。サッチャーは内閣委員会において実質審議と実質決定を行ない、内閣についてはその追認の場としていたのである。

この内閣委員会はすべてが非公開であった。したがって、ここではそれらの内容上の詳細について述べることは出来ない。しかし、常識的に一般に知られているものを簡単に要約すると、それはおよそ次のようなものであった。すなわち、内閣委員会には形のうえでみると五種類の委員会がある。(a) 大臣からなる常設委員会 (standing committee)、(b) 事務官からなる常設委員会、(c) 大臣からなる特別委員会 (ad hoc committee)、(d) 事務官からなる特別委員会、(e) 大臣と事務官の合同委員会 (mixed committee) である。このうち事務官からなる委員会は大臣からなる委員会のための事務局的作用をはたし、資料の準備やその整理などにあたっていた。<sup>(57)</sup>

常設委員会は国内・社会問題、経済問題、海外・国防、立法の四つにわかれ、内容的には一応長期的な問題をあつかっていた。そしてこれらの委員会には前から順番に H、E A、O D、L などのイニシャルがつけられていた。H、E A、O D の各委員会のもとにはサブ・コミッティがあった。特別委員会 (イニシャルは M I S C) は、たとえばフットボール乱闘事件や先に述べたウェストランド事件などのような突発的な問題をあつかうことになっていたが、し

かしテーマによっては常設委員会より長期にわたるものもあった。また、とりあげられるテーマが特定の経済政策やGLC廃止問題などとなると、重要性の点でも常設委員会より高いことになっていた。以上の各委員会には「定員」がなかった。メンバーは一定せず、ある委員会は四〜五名程度、ある委員会は一〇名前後程度という場合もあった。委員会の開設期間についても定まらず、一般的に特別委員会などはできては消えては消えては消えていたのが現状であり、場合によっては一回かぎりの議論で終るというケースもしばしばみられた。したがって、一九六九年から一九八七年までサッチャーは特別委員会を約二〇〇程度作ったといわれるが、しかし実際に同時期に開設されたものとしては約一〇から一五ぐらいのものであった。<sup>(58)</sup>

ともかく、サッチャーは事実上こうした内容からなる内閣委員会を活用していたのである。ただ、内閣委員会というのは考えてみるといわば関係閣僚会議のことなのだから、これを活用することに別に問題はないという解釈もなりたつ。内閣委員会が内閣に代わり実質審議を行なえば、そのぶん閣僚の過重負担が解消され、内閣の審議もスムーズに行なわれることになる。したがって、それはむしろ内閣の機能を補完するものとして位置づけるべきだ、<sup>(59)</sup>という人もいるのである。

しかし、はたしてそれは事実合致するだろうか。たしかに、内閣委員会を表面的にみて広い意味での内閣制度の一部と考えることは可能であろう。しかし、これをもって内閣を補完するものとみなすのは、その具体的な運用の実態からするとあまりにもオプティミスティックにすぎるように思われるのである。なぜなら、サッチャーの場合（他の首相もそうであったが）、重要な内閣委員会についてはみずから議長になったし、それ以外の委員会の議長人事、メンバーの構成、委員会設置の目的等にかんしても自分の先決事項としていたからである。つまり、なにをどのように議

論し、どのように結論づけるかは、すべて彼女一人の胸のうちにおさめられていた<sup>(60)</sup>のである。それに一九六七年以降、内閣委員会の審議事項のどれを内閣にもち上げるかについては各内閣委員会の議長の裁量によるという慣行が確立していた<sup>(61)</sup>。したがって、各閣僚がたとえこれは自己の所管事項だと思ふ問題に直面したとしても、実際にそれを内閣にまで持ち込む権限はかれにはなかった。すべては、サッチャーかそれとも彼女の任命した議長によって決められることになっていった。ようするに、彼女は二〇名プラス・アルファ<sup>(62)</sup>からなる内閣は政策決定の場としては不適當だと考へ、実質的な場所を内閣委員会にもとめていたのである。後者をもって前者に奉仕させるとは考えていなかったのである。

それに、もう一つここで指摘しておかなければならないことがある。それは政策の審議・決定のおおよその方向は、実は内閣委員会で検討する以前に、首相を中心とするもっとインフォーマルな小集団によって定められていたということである。ここでいう小集団とは、少なくとも制度として確立された内閣委員会とは異なり、問題ごとに作られては消えるアド・ホックな水面下の側近集団を意味する。たとえば、彼女は高級公務員人事についてはW・ホワイトロー<sup>(63)</sup> (W. Whielaw) など数人の意見をきき、経済・財政問題などについては、ダウニング街一〇番地と一一番地<sup>(64)</sup> (大蔵公邸) のあいだのドアをとりはらい、J・ハウやJ・ノットやJ・ビュッフィンなどと朝食をとりながら検討する、という具合であった。(ただし、ノットとビュッフィンはのちに解任された) つまり、政策の審議・決定にあたり最も重要な役割を演じていたのは、実際にはサッチャーとその周辺の一群の政治家、高級官僚、アドヴァイザーたちにほかならなかった、ということなのである。

首相周辺のアド・ホックな小集団が、政策決定にいかに重要な役割をはたしたかということの具体的な例は、幾人

イギリスにおける首相の権力

かの人々によって証言されている。たとえば、GCHQ労組結成問題については自分たち側近グループが決定したというJ・ハウの言及がそうだし、フォークランド戦争は一部の人々によって方向づけられ別の選択は許されなかった、という当時の運輸相D・ハウエル(D. Howell)の発言などもそうである<sup>(65)</sup>。いずれにせよ、各種の経済政策や地方自治体改革、労組法改正や雇用問題、それにウェストランド問題など重要問題にかんしてはすべて側近グループのなかで実質的に審議し、その大体の方向をだしておくというのがサッチャーの手法であった。内閣には内閣委員会をもってバイパスさせ、内閣委員会にたいしては(人間的にはかなり重複するが)アド・ホックな小集団をもってバイパスさせるという形をとっていたのである。一九七九年に初めて政権をとって以来、彼女が現職の大臣や平議員などきわめて多くの人々の反発をかった原因は、明らかに以上のような政策決定の仕方にも求められたのである<sup>(66)</sup>。

こうしてみると、サッチャーはもともと構造的な弱点をもっていた内閣に否定的に対応し、むしろ「内閣政治」を完全に形骸化させたとはいえないであろうか。そして、そのさい注意しなければならないのは次の二点である。第一点は、彼女は政策の審議・決定のあり方を全体として著しく密室化させたということである。繰り返すまでもなく、実際に政策決定に参画できたのはきわめて限定された人々であった。右にみたように、たとい閣僚といえども、すべてがそれらの内容に立ち入ることはシステムとして許されていなかったのである<sup>(67)</sup>。第二点は、これに関連して政策の審議・決定の場が区画化(compartmentalize)されていた、ということである。これも繰り返すことになるが、サッチャーの好んで使った手法は、その場その場のアド・ホックな集団によりある程度方向づけられたものを、当該問題にかかわる閣僚との個別交渉で処理するかそれとも内閣委員会にもちだすかであった。つまり彼女には、問題点を全体のまえに公開するのをできるだけ避けるという傾向がみられたのである。これは換言すると、政策審議をそれぞれコン

パートメントで仕切り、たがいにたがいをわからなくさせるやり方であった。したがって、政策審議にかかわる人々はたがいに分断され、またそれとともに知りうる政策内容も断片化したわけだから、かれらは次第に政策全体に「集団責任」を感じなくなったのである。同時に、政策全体の中心にいるのはサッチャーだけであり、また政策の全体像を知ることができたのは彼女一人であるから、首相としての彼女は他より優越性を保つことができたというわけである。<sup>(68)</sup> こうして、首相サッチャーは終始政策審議のイニシアチブをとりつづけ、その決定にあたり自己の意志を貫くことができたのであった。

## 五

サッチャーが幾度となく危機を回避し、しかも政策の決定過程においてつねに優越性を保持しつづけた、ということについては以上みてきたとおりであった。しかし、そのさい彼女はすべて一人で判断し、すべて一人で行動してこれらを可能にしたのではもちろんなかった。彼女はあらゆる問題に対応するため、政治家レベルの側近グループとはべつにいわば裏方として自分の目や耳の代わりをする支援スタッフを擁していたのである。いうまでもなく、こうしたスタッフはいかなる首相にとっても必要欠くべからざるものである。現に歴代首相はすべてなんらかの形で支援組織を背後にもっていた。そこで、ここではサッチャーの支援スタッフはどのように構成されていたか、またそれは首相としての彼女の権力をどのように特徴づけていたのかを考えてみることにしよう。

ところで、首相の支援スタッフという場合、一般的にはただちに二つの組織が思い出されよう。一つは内閣府(Cabinet Office)であり、一つは首相官邸における官邸スタッフである。もっとも前者は、その名称がしめすように

イギリスにおける首相の権力

首相個人の支援組織ではなく、あくまでも「内閣」に奉仕する機関である。また後者もかつてのヒースの政務秘書官 D・ハード (D. Hurd) に酷評されて、これは「オフィス」ではなく単なる「ハウス」にすぎないときめつけられた<sup>(69)</sup>ように、首相の支援組織としてはいささか貧困な感をまぬがれないかもしれない。しかし、両者は明らかに首相支援の業務をおこなっていたのである。

内閣府が、首相の支援的存在となっていたというのは、主として内閣官房がはたした役割による。すなわち、内閣府は内閣官房長官のもとに内閣官房、中央統計局、歴史編纂局、など五部局に七〇〇名以上の事務官(一九八八年の時点では六部局一五九一名)<sup>(70)</sup>を擁する機構であるが、このうちの内閣官房が、すでに述べた閣議におけるアジェンダの準備や内閣委員会およびサブ・コミッティの開設準備にあたり、さらに閣議決定の各省への伝達、各省間の業務の調整、それに政策遂行のモニタリングなどの仕事にたずさわっていたのである<sup>(71)</sup>。したがって内閣官房は、このように広範囲にわたる業務に対応するため官房内に経済課、海外・国防課、ヨーロッパ課、内政課、科学・技術課、保安・情報課の六つの課を設けていた<sup>(72)</sup>。しかしいづれにせよ、閣議の運営から各省庁にたいする直接的な指揮・監督にいたるまで、内閣官房はそのかなりの部分を首相への支援に割いていたのである<sup>(73)</sup>。

しかし内閣府における首相への支援業務というとき、忘れてならないのは内閣府に一種のシンク・タンクが設けられていて、少なくとも一九八三年まではかなりの功績をあげたということであった。これは周知のように、一九七〇年にヒースがつくった中央政策審査庁 (CPRS: Central Policy Review Staff) をさしている。ヒースが内心ひそかにこれをもって「首相府」に代替させようと考えたように、——また人々も、実際にそうなるのではないかと恐れたように——CPRSは既成の官庁の枠にとらわれず政策策定を行ない、しかもその実施にかんしては大胆な優先順位

をつけるなど、首相への支援のありかたとしては画期的な役割を演じていたのである。<sup>(74)</sup>

したがって、内閣府には右のような機能があったのだから、これはサッチャーにとって悪いものではなかった。ことに彼女は内閣官房長官のアームストロング（在任一九七九—八七年）にたいしては非常な信頼をよせていたようである。<sup>(75)</sup>しかし、サッチャーは自分への支援組織としては、実はそれほど内閣府を重視していなかったのである。これは、変転する状況にともかく迅速に対応しようとするサッチャーと、手続きを重視する官僚機構である内閣府のあいだに、非常に大きなミスマッチがあったということの意味していた。たとえば、ある問題がおこったとき彼女は当該問題にかかわる大臣にそれについての文書を提出するよう求めた。しかし、そのさい彼女はその文書を内閣や内閣委員会にたいしてではなく直接自分自身に提出するよう求めた。そして、そのようにして一定の情報をえて、問題点を身近にいるスタッフと検討したのである。<sup>(76)</sup>したがって、こうした政治スタイルを日常的にとる首相としては、既成の官僚組織にはどうしても違和感をおぼえざるをえなかったというわけである。

しかし、このミスマッチは各省庁の出向者によって構成されているCPRSとの関係についてもいえることであった。それゆえ、サッチャーは一九八三年にCPRSを廃止してしまったのである。もっともCPRS廃止の理由は一つではなかった。なにしろCPRSは政敵ヒースがつくったものであったし、また一九八三年の総選挙の直前にはここから機密事項が漏洩したことなどもあって、彼女としてはこれだけを頼りにするにはいささか不安だという事情もあったからである。しかしCPRS廃止の基本的な理由は、その奉仕の対象が究極的には「集団としての内閣」であり決して首相そのものではなかったということにあった。サッチャーとしては、必ずしも自分の意を体さず、しかも自分からみれば必ずしも社会変化に対応出来ているとは思えない官僚組織にもはや何らの意義も見出せなくなっている

たのである。<sup>(7)</sup>

それでは、彼女にとって最も適切的な支援組織はどこに求められたのか。それは、ダウニング街一〇番地における首相官邸であったのである。ただ、さきにも少しふれたように、この首相官邸の役割については従来はあまり高い評価は下されなかった。官邸にいるのはわずかな書記官やメッセンジャーそれにタイピストなどばかりであり、少なくともここに何らかの積極的な執務を行なうシステムがあるとは誰も思っていなかったからである。しかし、それでもよくみると首相官邸は官房的な仕事はもとより中期の政策ヴィジョンの策定にいたるまで、幅広い総合的な機能を果たしていたことがわかるのである。

首相官邸のスタッフは、全体からすると約八〇名程度にすぎないが、ともかく四つのセクションにわかれて仕事をしていた。それらは、(a) 秘書室 (Private Office)、(b) 政治室 (Political Office)、(c) 報道室 (Prime Minister's Press Office)、(d) ポリシー・ユニット (Policy Unit) である。このうち、秘書室は主席秘書官を中心に首相のためにスケジュールの調整、首相宛て手紙の整理、各種文書の要約など秘書的な仕事を行っていた。政治室は主として党務にかんする仕事にあたった。すなわち、ここでの任務は党および選挙区にかんする情報の正確な把握につとめ、これを逐一首相に報告することにあたった。報道室はマスコミにむけて政府側の公式見解を表明するなどの仕事にあたった。このポストは、サッチャー政権誕生以来、首相にたいして最も大きな影響力をもったといわれるB・イーナム (B. Ingham) によって占められてきた。実際、かれによるさりげない背景説明は、そのつど各方面に非常に大きな波紋をなげかけたのである。最後のポリシー・ユニットについてはやや説明が必要である。というのは、このポリシー・ユニットこそが中期にわたる政策ヴィジョンを策定して、首相官邸における支援組織を独特なものにしていたか



らである。<sup>(78)</sup>

大体において、サッチャーは一九八三年まではこのポリシー・ユニットと、これと対になるもう一つのセクション、エフィシエンシー・ユニット(Efficiency Unit)を官邸内に設置していた。すなわち前者には政策ヴィジョンの策定を行なわせ、後者には政策の効率的な実行をえるための対策を講じさせ、この二つのセクションをもって自らの戦略的目標を達成しようとしていたのであった。彼女が、後者の責任者にマークス・アンド・スペンサーの専務取締役D・レーナー(D. Rayner)を就任させ、かれを中心とするいわゆるレーナー・チームのもとに、公務員的大幅削減、能率向上の推進など大胆な改革を実現させたことは今日では誰もが知っている事柄である。ただし、一九八三年にレーナーの後任者として元CPRSの局長R・イブス(R. Ibbes)を就任させて以来、エフィシエンシー・ユニットについてはダウニング街一〇番地の首相官邸ではなくホワイト・ホール七〇番地の内閣府内に執務室を置くようにした。<sup>(79)</sup> いずれにせよ、サッチャーはポリシー・ユニットとエフィシエンシー・ユニットを、自己の支援組織における車の両輪として位置づけていたのである。

「首相のマシーン」であるポリシー・ユニットの最大の特徴は、少人数のアドバイザーたちに大胆な提言を、しかもスピイデーに行なわせたという点にあった。この組織は、もともとH・ウイルソンが一九七四年に作ったものであったが、サッチャーはこれを受けついでさらに充実させ、彼女にふさわしい形にしたというわけである。局員はときおり移動したが、しかしその数は局長のB・グリフィス(B. Griffiths)をふくめて大体八名前後におさまっており、その大半は学者、弁護士、民間企業から派遣された者など、官庁外の民間人からなっていた。かれらは、ダウニング街一〇番地と一一番地にまたがるいくつかの部屋を執務室として使用し、それぞれのテーマにしたがい調査・研

究を行なうほか、「問題」が派生すればただちに当該問題にたいする政策的対応をまとめ、なにをなしうるか、なにをすべきか、などを文書の形で首相に具申することになっていたのである。むろん首相に直接説明をする場合もあった。CPRSの場合は、問題の発生後実に三ヶ月もかけ、しかも一〇〇ページにもおよぶ大報告書を出すケースが多かったが、しかしポリシー・ユニットはそのような悠長なことはしない。迅速な対応を心掛けていたのである。<sup>(80)</sup>

ポリシー・ユニットのサッチャーにたいする具体的提言がどのような内容のものであったかについては、外部に公表されたものがなにもないので、今のところ推測する以外にない。しかし、元ポリシー・ユニットのD・ウイレッツ(D. Willets)によると、その活動はおよそ次のような分野におよんでいた。すなわち、a、長期的視野にたちながら斬新な政策提案を行なうこと。b、首相に各省庁の業務についてのアドヴァイスをすること。c、決定された政策の履行状況を追跡・調査すること。d、縦割り行政にとらわれない重要課題を提起すること。e、時間を節約しかつ不必要な衝突などが起こらないようにするため、各省庁から首相に出された問題について、あらかじめ首相に代わり回答しその問題点を指摘してやること。f、首相へだされた各省庁の報告内容と現場の実態を照合すること。g、官庁によって一度みすてられ、埋れてしまったような各分野からの政策アイデアを発掘してやること。つまり、「『政治的には不可能』だとされたその限界線をもう一度押し戻し」てやること、などであった。<sup>(81)</sup>……みられるように、ポリシー・ユニットは想像以上に大きな仕事を行っていた。それはあくまでも一種の黒衣役にすぎなかったが、しかしこれこそがもっと直接的に首相の目や耳の代わりをしていた、ということであった。ともかく、サッチャーがその支援スタッフを既成の官僚実務家からではなく、こうしたいわば民間のサッチャー信奉者から構成していたという点は、彼女の政治を理解するうえでやはり特筆すべき点であったように思われるのである。

振り返ってみると、サッチャーは自己の支援組織の拡充をはかるため、一時「首相府」(Prime Minister's Department)の創設を考えたことがあった。一九八二年には、ダウニング街一〇番地におけるアドヴァイザーやアシスタントをすべて新省に吸収するつもりだと言明したのである。<sup>(82)</sup>しかし、いまや彼女にとってその必要はまったくなくなってしまった。なぜなら、首相府を作らなくとも、ほとんどそれに匹敵するものが首相官邸内に出来あがっていたからである。<sup>(83)</sup>繰り返すまでもなく、これまでダウニング街一〇番地の首相官邸は首相の支援組織としてはほとんどその体を成していないといわれてきたが、しかしこうしてみるとやはり実態は必ずしもそのようなものではなかったことがわかるのである。それにまた、注意しなければならない点は、ダウニング街一〇番地の官邸それ自体は貧弱にみえても、しかしこれには一一番地(大蔵公邸)と二番地(院内総務公邸)が隣接していたということである。つまり、それぞれが各自の公邸スタッフをかかえている一〇番地から一二番地までの建築物(連結されている)を、もし一つの全体とみなすなら、これは権力の中枢機関としては決して侮れる規模ではない<sup>(84)</sup>ということである。いずれにせよ、サッチャーはダウニング街一〇番地を中心として周辺に広がる官庁ネットワークの中心にあって、実に強大な権力を行使していたように思われるのである。

## 六

以上のようにみえてくると、首相サッチャーの権力は伝統的な「内閣政治」やまた「大臣政治」に依拠するものとしてではなく、結局のところ「首相政治」のそれとして展開された、と結論づけることはできないであろうか。いささか大胆にすぎる結論ではあるが、しかし、一九七九年から一九八七年にいたる彼女のトップ・ダウン的な権力手法を

みると、どうしてもそのように考えざるをえなくなるのである。

もつとも、かりにこのような評価を下したとしても、それでもなお検討されるべき問題点は残るであろうし、それになにより解釈いかによってはこれとは全く逆の結論を下すこともできよう。たとえばG・ジョーンズのように、およそ首相の権力については、首相たる人物の意志がどの程度のものか、それにたいする大臣たちの反応はどうか、争点はなにか、世論や選挙の結果はどうか、といったさまざまな条件を考慮に入れて評価すべきなのであり、この点でつねに不安定な状態にあったサッチャーの権力を、一貫して強力だったなどとみなすのは実に馬鹿げている、と結論づけるのはその一例である。ジョーンズの場合は、さらにさまざまな具体例をあげて、むしろ首相としてのサッチャーは基本的には「内閣政治」の枠組のなかで政治を行っていたし、決してそこから逸脱するものではなかったとさえ主張しているのである。<sup>(85)</sup>

たしかに、このような見方は説得的である。しかし、首相の権力の優越性を考える場合には、このような一般的な背景の説明からのみ行なうのではなく、もう少し政治過程の構造を視野にいれて検討することが必要なのではないのか。すなわち、世論の重要性は当然のことだが、それ以外に (1) 首相は地位的に安定性をもつか、(2) 首相は閣僚から自由であるか、(「大臣政治」にとらわれていないか) (3) 首相は議会のコントロールから自由であるか、(下院で安定多数をもっているか) (4) 首相は政党から自由であるか、(平議員に拘束されていないか) (5) 首相は官僚から自由であるか、(政策決定のイニシアチブを保持しているか) —— こうした点を見ることが必要であるように思われるのである。そして、首相の権力の評価についてこのような諸条件の検討が前提とされるとき、われわれは首相サッチャーにかんしては、少なくとも一九八七年にいたるまではほとんどそれらを満たしていたというふうにか

とが出来ると思うのである。たしかにジョーンズのような解釈は魅力的である。しかしそれでもなお、サッチャーの権力は「首相政治」のそれとして展開した、という考え方にも捨て難いところがあるのである。

最後に、かりにサッチャーの権力が強大なものであったと認めたとしても、それはサッチャーの個人的な現象であり、彼女が退陣すれば状況は一変しふたたび弱い権力をもった首相が登場するのではないか、つまりサッチャーのように強力な権力をもった人間が出現したのはあくまでも「偶然」なのではないのか、という考え方について一言しておこう。

この点にもわかには否定しがたいところである。実際、サッチャーの権力の強大さには、彼女の強烈なパーソナリティやそれにもとづく政治スタイルが大いに関係していたからである。しかしそれでも、もしかりにこのような見解にしたがうとするなら、およそ首相の権力とはその人物いかによるときには強大化し、ときには弱体化するものだということになるだろう。しかし、はたしてその程度のものと考えてよいのであろうか。首相の権力に人物が関係していることは、これは疑うことのできない事実であろう。しかし、はじめにも述べたように、大体において首相の権力とは基本的には慣習的な権限やその職務に付随する役割的機能から構成されているのである。つまり、首相はいかなる人物であれ、こうした権限や機能が基本的に否定されない限り一定の権力を行使することができるのである。とすれば、たとえサッチャーが去り、短期的な現象として首相の権力が弱体化するケースが出てくるとしても、社会の変化と国家の役割の増大化のプロセスのなかでいったん強大化された首相の権力は長期的なトレンドとしてはなお保持されてゆく、と考えたほうがより自然に近いように思われるのである。サッチャーが展開した権力は、今後なお形を変えながら拡大されてゆくのではないか、さらにそれを通して、結局のところは議院内閣制下における首相のあり

方それ自体が大きく変容するのではないか、とりあえずこうした印象をもつことが出来るのである。

- (一) Cf. A. King, ed *The British Prime Minister* second edition 1985 同書に収録された諸論文の主張の相違点を再検討したのと同じく J. Barber, *The Power of The Prime Minister*, in R. L. Borthwick & J. E. Spence, ed *British Politics in Perspective* 1984. だが国粋イギリスの「首相の権力」をとりあげた論文としては、竹下 譲「イギリスの内閣——キャッチャー内閣の構造と特色——」『季刊行政管理研究』一九八六年九月三五号がある。
- (二) P. Dunleavy & R. A. W. Rhodes, *Core Executive Studies in Britain*, in *Public Administration* Spring 1990 Vol. 68 pp. 3ff.
- (三) 以下 Cf. A. King, Margaret Thatcher; *The Style of a Prime Minister*, in A. King, ed *op. cit.*, p. 98. S. F. Finer, *Thatcherism and British Political History*, in K. Minogue & M. Biddiss, ed *Thatcherism; personality and politics* 1987 pp. 127-128 ff.
- (四) 以下 D. Kavanagh, *British Politics: Continuities & Change* (1985), p. 207.
- (五) D. Kavanagh, *Thatcherism and British Politics* (1990), pp. 243-244.
- (六) 以下 A. King, ed *op. cit.*, pp. 97-100 M. Burch, *Mrs Thatcher's Approach to Leadership in Government: 1979—June 1983, Parliamentary Affairs* Vol, 36, 1983 pp. 408-409.
- (七) M. Burch, *Ibid.*, p. 409.
- (八) Cf. P. Norton, *Mrs Thatcher and the Conservative Party: Another Institution 'Handbagged'*, in K. Minogue & M. Biddiss, ed *op. cit.*, p. 26.
- (九) P. Dunleavy & R. A. W. Rhodes, *op. cit.*, p. 8.
- (一〇) B. Donoghue, *The Prime Minister's Day, Contemporary Record* Summer 1988, p. 16.
- (一一) D. Kavanagh, *British Politics; Continuities & Change*, p 215.
- (一二) 以下 A. G. Jordan & J. J. Richardson, *British Politics and Policy Process* (1987) p. 140.
- (一三) R. Rose, *British Government: The Job at the Top*, in R. Rose & E. N. Suleiman, ed *Presidents and Prime*

Ministers (1980) p. 21.

(14) R. Rose, *Ibid.*, p. 9.

(15) R. Kelly and S. Foster, Power in the Parties: McKenzie Revisited, *Contemporary Record* February 1990, p. 18.

(16) P. Norton, Mrs Thatcher and Conservative MPs, *Parliamentary Affairs* January 1990 p. 46

(17) ちなみに政党組織の解釈については、かつてR・T・マッケンジーが一九五五年に『英国の政党』(R. T. McKenzie, *British Political Parties*)を公刊し、非常な衝撃を与えたことがある。それは一言でいえば、保守党はトップ・ダウン的構造をもつ政党であるが、しかし実はこれは労働党にも、とくに政権の座にある労働党にもあてはまるのだ、とマッケンジーが主張したことによるのである。労働党にかんするかぎり議会外政党組織の方が院内政党(P.L.P.)や党首(首相)をコントロールしていると常識的に考えていた多くの人々にとって、こうした解釈はいわば青天の霹靂と映ったのである。その後、マッケンジーの解釈は大きな影響力をもった。しかし、最近ではこうした解釈にはやはりかなりの無理があると指摘されているのである。それは、一九八一年における同党の組織改革(党首選出にさいしての議会外組織の投票権の強化など)の実現が、事実の問題としてマッケンジー流の解釈を阻んでいるからにはほかならない。したがって、誤解を恐れずいえば、イギリスの政党組織についての解釈としては古典的な「常識」に従うのが無難なのである。それはともかく、本稿のテーマに則していえば、以上のような簡単な説明から次のような仮説を立てることが出来るかもしれない。それは首相の権力といっても保守党の首相のばあいは強力だが、しかしさまざまな拘束を受けている労働党首相のばあいにはやや弱体化をまねがれない、とづつことである。なお、以上のマッケンジー批判を展開したものとついでにD.Kavanagh, Power in British Political Parties: Iron Law or Special Pleading?, *West European Politics* July 1985. R. Kelly & S. Foster, *op. cit.*, などを参照されたい。

(18) Max Beloff & G. Peele, *The Government of The United Kingdom: Political Authority in a Changing Society* (1980) p. 182 A. Gamble, *The Free Economy and the Strong State* (1988) p. 210 『自由経済と強い国家』小笠原欣幸訳みすず書房二八一頁。

(19) R. Rose, *op. cit.*, p.5.

(20) R. Rose, *op. cit.*, p. 8.

イギリスにおける首相の権力

- (21) Cf. B. Donoghue, *op. cit.*, p. 16.
- (22) *The Economist*, November 5, 1988 p. 70.
- (23) 渡辺秀一「イギリスの内閣」『季刊行政管理研究』一九八六年三月三三号七八頁参照。
- (24) Cf. R. K. Alderman and M. J. Smith, Can British Prime Ministers be given the push by their parties? *Parliamentary Affairs* Vol. 43 No. 3 July-1990 pp. 261~263.
- (25) D. Kavanagh, *Thatcherism and British Politics* p. 255.
- (26) D. Kavanagh, *Ibid.*, p. 256.
- (27) D. Kavanagh, *Ibid.*, p. 255.
- (28) Cf. D. Kavanagh, *Ibid.*, p. 258 M. Burch, *op. cit.*, pp. 401~404 M. Doherty, Prime-Ministerial Power and Ministerial Responsibility in the Thatcher Era, *Parliamentary Affairs* Vol. 41 No. 1 1988 pp. 58~59.
- (29) ㄆㄆ M. Doherty, *Ibid.*, p. 60.
- (30) ㄆㄆ D. Kavanagh, *op. cit.*, 256 M. Burch, *op. cit.*, p. 404 A. King, *op. cit.*, pp. 105~106.
- (31) A. King, *op. cit.*, p. 106.
- (32) ㄆㄆ D. Kavanagh, *op. cit.*, p. 256 D. Butler and D. Kavanagh, *The British General Election of 1987* (1988) p. 31 J. Denis Derbyshire and Ian Derbyshire, *Politics in Britain from Callaghan to Thatcher* (1988) pp. 109~111.
- (33) J. Denis Derbyshire and Ian Derbyshire, *Ibid.*, pp. 111~112.
- (34) R. K. Alderman and M. J. Smith, *op. cit.*, p. 262.
- (35) *The Economist*, August 4, 1984 pp. 41~42 D. Butler and D. Kavanagh, *op. cit.*, p. 42.
- (36) 以上 Cf. J. Denis Derbyshire and Ian Derbyshire, *op. cit.*, p. 123.
- (37) ウェストランド事件とは、経営不振に陥ったイギリスにおける唯一の軍事（リコンピュータ）会社ウェストランド社(Westland)の救済をめぐり、首相サッチャーと国防相M・ヘーゼルタインが対立し、後者の辞任にまでおよんだ事件であった。ウェストランド社は一九八四年ごろより経営不振に陥っていたが、政府としては当初その再建については不介入の立場をとって



た。そこで、ウェストランド社は一九八五年にアメリカのシコロスキー社 (Skorsky) の支援をえようとして交渉をかさねた。ところがその交渉の最中、国防相ヘーゼルタインがイギリスの軍需産業がアメリカの傘下に入るのはいや好ましくないといい始めた。ヘーゼルタインとしては、ウェストランド社はヨーロッパの合同企業の援助をうけ軍事的にヨーロッパの傘下にはいるのがよいと考えたのである。そこでかれは、この立場から猛烈なプレッシャーをかけはじめた。

しかしサッチャー自身は、少なくとも公的には、当初の方針通りに救済はあくまで民間ベースでなされるべきだという立場をとっていた。しかし、ヘーゼルタインはサッチャーは腹心の貿易産業相ブリタンがそうであるように、内心ではアメリカによる救済を願っているのではないかと疑っていた。というのは、ヘーゼルタインとしては彼女はこの問題であまり積極的なそぶりをみせないしまた自分に対しても十分に発言の場を与えていないと考えたからであった。たとえば、一九八五年一月二三日に関係閣僚による討議をすると約束しながら、直前になってキャンセルしたことなどがそれであった。(もともとサッチャー側からすれば、はっきり約束したといったわけではなかった。) いずれにせよ、首相と国防相との関係は次第によそよそしいものに、やがて険悪なものになっていった。

一九八五年のクリスマス休暇あけごろから翌八六年一月にかけて、ヘーゼルタインは各方面にエネルギーに働きかけた。書簡のやりとりも頻繁におこない、自分に有利な書簡等については新聞などにも掲載してもらった。しかし、そのなかで同年一月四日に『タイムズ』掲載されたロイド・マーチャント・バンクのD・ホーン (D. Hone) 宛書簡にかんしては不正確な記述があると司法次官に極秘書簡でたしなめられた。しかしこの司法次官の国防相あて極秘書簡は、ヘーゼルタインがこれを受け取った直後に何者かによって漏洩された。明らかにヘーゼルタインが不利になることを狙った行為であった。ともかく、一月九日に全閣僚の出席する閣議がひらかれた。ここで、サッチャーは全閣僚をまえにして、今後ウェストランド問題にかんして発言しようとするものは、正確をきすため、発言内容をあらかじめ内閣府にしめしその許可をえるべきだ、と申しわたした。ヘーゼルタインは、これは自分に対する抑圧だと感じた。さきの漏洩事件のこともあり、ついに耐えられなくなりここでかれは辞表をたたきつけたのである。ところが、問題はここで終らなかつた。かれの辞任後、下院ではさきの司法次官書簡漏洩をとりあげ大問題としたからである。一月十四日にはこの問題にかんする調査委員会も設置された。そしてその結果、漏洩は実はサッチャーの腹心のブリタンであったことがあかるみにでたのである。ブリタンはやむなく辞任した。しかし、このとき野党はブリタンばかりでなくサッチャーの政治責任を追及して辞任をせまった。保守党の平議員

は野党の政治追及にたいしては首相防衛にまわった。したがって、サッチャー自身は最終的には追及をまぬがれることができた。ただ、このとき保守党平議員のあいだには首相に対する非常な不信感が醸成された。こうして、状況如何によってはサッチャーは失墜するかもしれない、というところまでいったのであった。なお、このうちウェストランド社自体はシコロスキー社により救済された。

いずれにせよ、こうしてウェストランド事件は終わったが、しかしこの事件は考えてみるとたとえば内閣責任の問題、漏洩の指示をめぐる大臣と公務員との関係などさまざまな問題点をふくんだ事件であった。したがって、これはたんなるエピソードのたぐいでは決してなく、今後さらに詳しい検討が期待される重要な事件であったのである。以上 D. Oliver and R. Austin, *Political and Constitutional Aspects of the Westland Affair, Parliamentary Affairs* Vol. 40 No. 1 1987.

- (38) D. Kavanagh, *op. cit.*, p. 265.
- (39) D. Butler and D. Kavanagh, *op. cit.*, pp. 25~28.
- (40) 同上 R. K. Alderman and M. J. Smith, *op. cit.*, pp. 265~268 以下。
- (41) Cf. *The Economist*, August 4 1984 p. 41.
- (42) P. Riddell, *Cabinet and Parliament*, in D. Kavanagh and A. Seldon ed, *The Thatcher Effect* (1989) pp. 110~111.
- (43) R. K. Alderman and M. J. Smith, *op. cit.*, p. 273.
- (44) M. Holmes, *Thatcherism: Scope and Limits*, 1983-87 (1989) pp. 95~96.
- (45) R. K. Alderman and M. J. Smith, *op. cit.*, p. 273.
- (46) R. Butler and D. Kavanagh, *op. cit.*, p. 37.
- (47) 同上 M. Burch, *The British Cabinet: A Residual Executive, Parliamentary Affairs* pp. 40~41 A. Seldon, *The Cabinet Office and Coordination 1979-97, Public Administration* Vol. 68 Spring 1990 p. 111.
- (48) M. Burch, *Ibid.*, p. 41.
- (49) A. G. Jordan & J. J. Richardson, *op. cit.*, pp. 137~139.
- (50) A. Seldon, *op. cit.*, pp. 116 ff.

- (51) この二つについては、いろいろな人が指摘する点だが、とりおえず A. G. Jordan & J. J. Richardson, *op. cit.*, p. 137 M. G. Jordan & J. J. Richardson, *op. cit.*, p. 137 M. Burch, *op. cit.*, p. 43.
- (52) むしろカーゼンタインはブームストロントに不満は述べた。この間の事情についてはカーゼンタイン自身の説明がある。 P. Hennessy, *Cabinet* (1986) p. 108.
- (53) 以下 A. G. Jordan & J. J. Richardson, *op. cit.*, pp. 121~123.
- (54) P. Hennessy, *op. cit.*, pp. 113~114.
- (55) A. G. Jordan & J. J. Richardson, *op. cit.*, p. 123.
- (56) Quoted from M. Doherty, *op. cit.*, p. 55.
- (57) A. G. Jordan & J. J. Richardson, *op. cit.*, p. 151.
- (58) 以下 A. G. Jordan & J. J. Richardson, *op. cit.*, pp. 151~159 A. Seldon, *op. cit.*, pp. 112~113 M. Burch, *op. cit.*, p. 37 P. Hennessy, *op. cit.*, pp. 31~32 pp. 99 ff. 各邦文題名中の「〜」は「〜」と置き換えて pp. 27~30 を参照。
- (59) G. Jones, Mrs Thatcher and The Power of the PM, *Contemporary Record* Vol. 3 No. 4 April 1990 pp. 3~4.
- (60) M. Burch, The Demise of Cabinet Government?, in L. Robins ed *Political Institutions in Britain; Development and Change* (1987) pp. 28~29.
- (61) M. Burch, *Ibid.*, p. 23.
- (62) A. Seldon, *op. cit.*, p. 113.
- (63) M. Burch, The British Cabinet: A Residual Executive *op. cit.*, p. 39.
- (64) M. Doherty, *op. cit.*, p. 61.
- (65) 以下 M. Doherty, *op. cit.*, pp. 54~55 P. Hennessy *op. cit.*, p. 119.
- (66) 以下 M. Burch, The Demise of Cabinet Government?, L. Robins *op. cit.*, pp. 25~26 J. Greenwood & D. Wilson, *Public Administration in Britain Today* (Second Edition 1989) pp. 73~74.
- (67) M. Burch, The British Cabinet; A Residual Executive, *op. cit.*, pp. 43~44.

- (88) M. Burch, Mrs Thatcher's Approach to Leadership in Government: 1979—June 1983 *op. cit.*, pp. 414~415.
- (89) R. Rose, *op. cit.*, p. 26 D. Kavanagh, *op. cit.*, p. 252.
- (90) J. Greenwood & D. Wilson, *op. cit.*, p. 70. ただし内閣官房が五部局七〇〇名の事務官からなるという点については同書の第一版(一九八四年出版)六十五ページにもとづく。以下、本書を引用する場合ことわりないかぎり第二版からの引用とする。
- (71) J. Greenwood & D. Wilson, *op. cit.*, pp. 75~77.
- (72) P. Hennessy, *op. cit.*, pp. 25~26.
- (73) なお、当時内閣府の五部局の一つには管理人事局(MPO: Management and Personnel Office)が設けられていた。これは一九八一年における公務員庁(CSD: Civil Service Department)の廃止とともになくなり、それに代わるものとして設置されたものである。(ただし、一九八七年以降はさらに改組され、Office of the Minister for the Civil Service となる。)その設置目的は公務員の指揮・管理を内閣府で統括するという点におかれていた。いづかえれば、この部局は公務員の管理を結局的に首相と直接つなぐ形で行なわれていたのだが、これも広い意味では首相への支援業務を行なっていたと云えるのである。 Cf. J. Greenwood & Wilson, *op. cit.*, (first edition, 1984) p. 66.
- (74) J. Greenwood & D. Wilson, *op. cit.*, pp. 58 ff.
- (75) Cf. A. Seldon, *op. cit.*, pp. 118~119.
- (76) P. Hennessy, *op. cit.*, pp. 102~103.
- (77) 以下、J. Greenwood & D. Wilson, *op. cit.*, pp. 60~61.
- (78) 以下、以下、J. Greenwood & D. Wilson, *op. cit.*, pp. 78~79 Cf. M. Rush, *The Cabinet and Policy Formation* (1984) pp. 36 ff, K. Berrill, *Strength at the Centre—The Case for a Prime Minister's Department*, in A. King ed *op. cit.*, pp. 250 ff. 竹下譲「前掲論文」『季刊行政管理研究』一九八六年九月三五号三八~四一頁、渡辺秀一「前掲論文」『季刊行政管理研究』一九八六年三月三三号七七~七八頁参照。なお報道室の役割については Cf. Seymour Ure, Prime Minister's Press Secretary; *The Office Since 1945*, in *Contemporary Record* Autumn 1989 pp. 33 ff.
- (89) 以下、J. Greenwood & D. Wilson, *op. cit.*, pp. 123~124.

(80) 以上、D. Willetts, *The Role of The Prime Minister's Policy Unit, Public Administration* Vol. 65 Winter 1987 pp. 443~448. なお、ちなみに一九八六年一月現在のポリシー・ユニットのメンバーは次の人々から構成されていた。局長B・グリフィス(B. Griffiths)元シチイ・ユニヴァーシティ・ビジネス・スクール教授——教育、放送、経済政策問題担当。以下、局員N・ブラックウェル(N. Blackwell)マッキンゼー社員——雇用、EEC、農業、貿易問題担当。H・ブー(S. Booth)弁護士——内務省関係の問題、環境問題担当。G・グース(G. Guise)ゴールド・フィールド合同企業社員——産業、開発問題担当。D・ホブソン(D. Hobson)元クーパーズ・アンド・レフランドのシニア・パートナー——会計事務問題担当。P・ストレーダー(P. Stredder)貿易・産業省官僚——環境省問題担当。D・ウィリッツ(D. Willetts)元大蔵官僚——社会保障(DHSS)、財政問題担当。J・ワイブロー(J. Wybrew)シエル社員——エネルギー、運輸問題担当。なお、本文でもふれたようにこれらのメンバーにはたえず移動があった。したがって、各年度のメンバーの名前についでに毎年発刊される*Civil Service Year Book* (Prime Minister's Officeの項)を参照されたい。

(18) D. Willetts, *op. cit.*, pp. 450~452.

(22) Bill Jones Mrs Thatcher's style of government, in Bill Jones, ed *Political Issues in Britain Today* (1985) p. 8. 「首相府」の創設の必要についてはサッチャー以外にいろいろな人が考えていた。たとえば、元CPRS局長のK・ハリスもその必要性を示唆したことがあるし(K. Berill, *op. cit.*, p. 257)。また元ポリシー・ユニット局長のJ・ホスキンスも同じことを考えた。ホスキンスの場合は、ホワイト・ホールにおける問題は明確な戦略をもたないこと、政策の達成度を測定するのに民間企業で行なっているようになり、システムをもたないことにあるのであり、したがってこの欠点を克服するためには契約により有能な民間人を各省に雇い入れること、さらに政府の全体的な戦略を推進するため一〇〇名から二〇〇名程度の小規模な新省(首相府)をつくることなどが必要だ、と主張したのである。(Cf. J. Hoskyns, Whitehall and Westminster: An Outsider's View, *Parliamentary Affairs* Vol. 36 No. 2pp. 137ff, Conservatism is Not Enough, *Political Quarterly*, Vol. 55 pp. 3ff.) しかし、このような「首相府」構想は結局のところ実現しなかった。それは(1)すでに内閣府が存在していてそれなりに十分な機能をはたしていること、(2)かりに首相府を創設すればそれ自体が首相に行政的負担をかける可能性がでてくること、(3)首相府の創設によりますます首相の権力が強化されてしまうこと、などという反対があったからである。以上については、すべてJ. Greenwood & D. Wilson, *op. cit.*, pp. 79~81.

イギリスにおける首相の権力

- (33) G. Jones, *The Prime Minister's Aides*, A. King, ed *op. cit.*, p. 94.
- (47) M. Rush, *op. cit.*, pp. 35~36.
- (58) G. Jones, *Mrs Thatcher and the Power of the PM*, *op. cit.*, pp. 2~3.
- (98) G. Jones, *op. cit.*, pp. 3ff.

(一九九〇年九月一六日)