

民主党英国政権運営調査団報告



ジャック・カニンガム上院議員（元内閣府担当大臣）と国会前で

2009年6月

目 次

1. 調査概要	2
(1) 調査目的	
(2) 調査団構成	
(3) 調査日程	
2. 英国の政治形態	3
(1) 三権のあり方	
(2) 内閣の構成	
3. 閣議・閣僚委員会の運営	4
(1) 閣議	
(2) 閣僚委員会	
(3) プレスコット前副首相の助言（6月9日会談）	
4. 政官関係（1）公務員行為規範等	5
(1) 公務員行為規範	
(2) 大臣行為規範	
(3) 特別顧問行為規範	
5. 政官関係（2）大臣・特別顧問・官僚関係	6
(1) ドナヒュー初代首相上級政策顧問の助言（6月8日会談）	
(2) 英国財務官僚の特別顧問に関する見解（6月9日会談）	
6. 政官関係（3）大臣・特別顧問・官僚関係	7
(1) ドイル首相官邸報道官室次長の見解（6月9日会談）	
(2) プレスコット前副首相の見解（6月9日会談）	
(3) 10分の1の英国官僚の国会関連業務	
7. 首相補佐体制（1）	8
(1) メジャー政権までの首相官邸	
(2) ブレア政権初期の首相官邸	
(3) ブレア政権後期の首相官邸	
8. 首相補佐体制（2）	9
(1) ドイル元首相官邸報道官室次長の見解（6月9日会談）	
(2) ハント影の文化・メディア・スポーツ大臣の見解（6月10日会談）	
(3) 内閣府	
9. 各省大臣補佐体制	10
(1) 各省の組織図（内務省の例）	
(2) 大臣と補佐体制	
(3) カニンガム元内閣府担当大臣の省運営への助言（6月8日会談）	
(4) ケルナーYouGov社社長の助言（6月8日会談）	
10. 政府と国会	11
(1) ハットン下院国際部長の見解（6月9日会談）	
(2) プレスコット前副首相の見解（6月9日会談）	
11. 野党の政権移行準備	12
(1) カニンガム元内閣府担当大臣の見解（6月8日会談）	
(2) モード政権準備委員長兼影の内閣府担当大臣の見解（6月8日会談）	
(3) ハント影の文化・メディア・スポーツ大臣の見解（6月10日会談）	
12. 結び	13
13. 参考文献	14

1. 調査概要

(1) 調査目的

民主党政権誕生への国民の期待が日増しに高まっている。官僚が主導する政治に対し、国民が主役になる政治の実現を切実に願っている証でもある。来る民主党政権に課せられた最重要課題は、官僚主導から国民主導の政府運営を導入し、遂行できるかどうかにある。

今回、英国に向かうのは、議院内閣制の母国において、国民主導の政治を実現する上で鍵となる、政官関係、内閣のあり方、首相官邸や各省の政治的補佐体制、政府と国会関係、さらには野党の政権移行準備等について調査することが目的である。報告書には、現地調査に加え、関連する基本情報も記載している。

(2) 調査団構成

団長：菅 直人 衆議院議員 代表代行

副団長：古川元久 衆議院議員 中央代表選挙管理委員長

随行員：鈴木賢一 選挙対策委員会副部長

(3) 調査日程（09年6月6日～11日）

□ 6月6日（土）

11:35 成田発 NH201

16:00 ロンドン着

19:00 海老原大使他駐英日本大使館関係者

□ 6月7日（日）

9:00 同行記者との内政懇談会

12:30 アーサー・ストックウィンオックスフォード大学名誉教授

　　イアン・ニアリーオックスフォード大学ニッサン・インスティチュート所長

19:00 駐英日本大使館関係者等

□ 6月8日（月）

12:00 セキュリティー会社役員

14:45 ピーター・ケルナー YouGov 社社長

16:00 ジャック・カニンガム上院議員（元内閣府担当大臣）

　　バーナード・ドナヒュー上院議員（元首相上級政策顧問）他

18:00 フランシス・モード影の内閣府担当大臣・保守党政権準備委員長

□ 6月9日（火）

10:00 ジョン・プレスコット前副首相

11:00マイク・ゲイプス下院外交委員長

14:30 マシュー・ドイル トニー・ブレア事務所政策広報部長（元首相官邸報道官室次長）

15:40 マーク・ハットン下院国際部長

17:00 ジョン・マクフォール下院財務委員長

19:00 英国財務省関係者

□ 6月10日（水）

8:00 ルイス・バストン選挙改革協会ディレクター

10:15 菅直人団長・古川元久副団長記者会見

11:15 レイ・コリンズ労働党事務総長

12:00 首相質疑傍聴

12:45 ニック・ブラウン下院院内幹事長

14:30 ジェレミー・ハント影の文化・メディア・スポーツ大臣

19:35 ロンドン発NH202

□ 6月11日（木）

15:20 成田着

2. 英国の政治形態

(1) 三権のあり方

英国の三権（立法、行政、司法）は元来、ともに王権に属している。国王の権限は時代を経るに従い、それぞれの機関に実質的に委譲されてきたが、王権の否定という歴史がないため、形式的に未だ国王が三権を維持している。

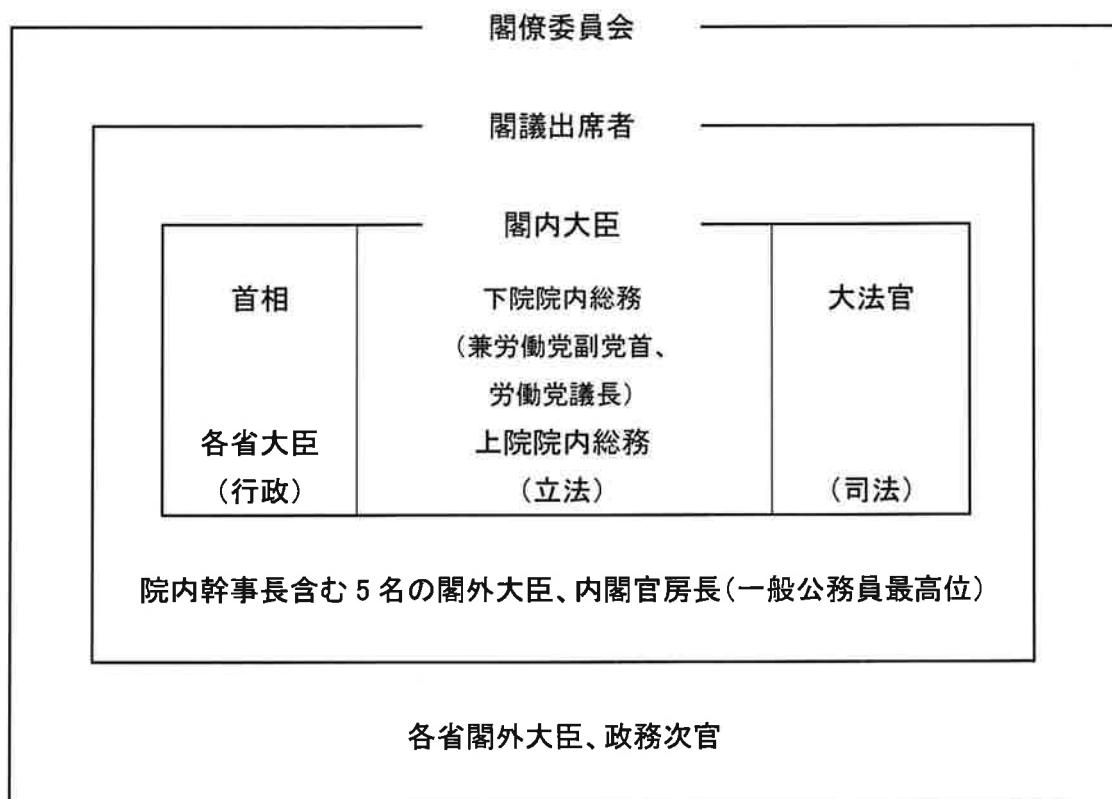
英国には、成文憲法が存在しないこともあり、英国の三権の分立は、人的、制度的に明確に区分されていない。例えば、ブレア政権での上院改革が実現するまで大法官は、上院の議長、司法権の長そして大臣の一員として三権にまたがる地位を有していた。

(2) 内閣の構成

英国の内閣には、立法、行政、司法の三権が集中している。現ブラウン政権の閣内大臣（日本の大臣に相当）は 23 名で構成される。さらに閣外大臣（日本の副大臣に相当）、政務次官らを加えると、政府には上下両院から 100 名以上の国会議員が参画している。

政権党幹部の全員が入閣している。日本のように、実質的な政府運営が内閣と政権党との二元構造にはなっていない。例えば、副党首兼党議長を務めるハーマン女史は、下院院内総務として入閣している。日本の国対委員長職に類似する下院院内幹事長のブラウン氏は、議会担当財務大臣のポストを有し閣議に出席している。

下院院内総務は、議会において政府の政策を擁護する責任を有する一方、議院全体の運営について指導的な役割を果たすという二重の役割を担う。院内幹事長は、首相及び院内総務の指導の下に、議会における政党の規律を維持し、党内の意思疎通を図るほか、議事運営に関する他党との折衝に当たる役割を担っている。



3. 閣議・閣僚委員会の運営

(1) 閣議

閣議は、首相主催で 23 名の閣内大臣及び下院院内幹事長ら 5 名の閣外大臣、内閣官房長（一般職公務員の最高位）らで開催される。最重要政策の決定、議会にかけられる立法計画の決定、省庁間の対立の調整、各省庁の所掌事務の分担の決定等が行われる。通常閣議にかかる案件は、外交問題、予算案、白書、議会での審議議案、翌週の議会日程である。

1970 年代以降、20 人以上の閣議は意思決定機関としては不適切と考えられ、実質的的意思決定は閣僚委員会に移行している。ブレア政権では首相主導が強化され、首相と側近の特別顧問（政治任用スタッフ）や案件担当の数名の大臣らで実質的に決定する傾向があった。

なお、今回の民主党調査団の取材で明らかになったのだが、閣議は政策的と政治的の 2 種類が存在する。議論内容が政策的であれば、官僚の陪席も可能だが、議題が政治的内容に移行した場合、官僚は退席する。政治的閣議は主に選挙戦略などの党務を議論する。

(2) 閣僚委員会(Cabinet Committee)

内閣レベルでの実質的決定を担う閣僚委員会は、常設委員会、個別事項ないしは専門事項を扱う小委員会、特定案件を処理する閣僚会合の 3 つに分類される。各委員会は、閣内大臣、閣外大臣、政務次官ら合わせてそれぞれ数人から 20 人程度で構成される。少委員会には下級大臣も参加するものが多い。

経済、公共支出、内政・社会、環境、女王演説・将来立法、北アイルランド問題、福祉政策、地方分権、防衛・外交、上院改革、情報機関、食品安全、犯罪減少・青年等の 25~30 の委員会、小委員会がある。

(3) プレスコット前副首相の助言（6月9日会談）

政権に就いてから何を優先に取組むか明確にしておかねばならない。政策がてんこ盛りだと、時間がなくなり、官僚に代わりにやりますといわれ、官僚主導を許してしまう。

大臣は所管省庁の仕事に集中しすぎて政府全体の進行状況が見えにくい。そのため、閣議で大臣が現況を説明、意見交換を行うことで、各大臣が政府全体の方向性を踏まえ、所管業務に従事・発信できるようになる。

ブレア首相は自ら内閣をコントロールしようとした。日本のような官僚主導ではなく、首相と側近主導が問題であった。首相と 2 から 3 人で協議して実質的な決定を行い、その方針に内閣を従わせるのを特徴とした。少人数だけで内閣を動かすのは難しい。閣僚を意思決定プロセスに参加させ、影響力を行使させないと内閣が形骸化してしまう。

複数の閣僚委員会委員長を務めた経験に照らすと、閣僚委員会は大臣が意見開陳する良い機会である。例えば、エネルギー問題を扱う場合、閣議では関係する大臣から意見を聴取する時間がない。意見調整を図る上で関係する省庁に意見開陳の機会を与えることは重要であり、その場として閣僚委員会は有効である。

閣僚委員会は、官僚の事務的補佐を受けるが、政治家のみで行う。そこでの意思決定は必ず閣議に報告し、了承を得なければならない。

4. 政官関係（1） 公務員行為規範等

（1）大臣行為規範

英国には、日本における内閣法や国家行政組織法に相当する基本法が存在しないため、大臣行為規範が大臣としての行為全般を規律するルールとなっている。

かつての大蔵行為規範は政官関係について「大臣は省庁の政策や運営に責任を負い、公務員は大臣に奉仕し政策を実施する」と役割分担を明記していた。また、「大臣は公務員の人事に介入しない。公務員は政権党が交代しても大臣に対して非党派的立場から助言を行い、決定された政策は誠実に遂行する」とも記していた。

上述の規範はブレア政権で改定され、大臣行為規範第5章では、政策決定に当たっての公務員の中立的な助言の重視、公務員の政治的中立性の維持、公務員規範に抵触するような命令を行わないこと、人事権を党派目的のために濫用しないこと等と記されている。

（2）公務員行為規範

公務員行為規範において、一般公務員は、政権の立場にかかわらずに補佐すること、政治的に中立であること、将来の大蔵にも現在の大蔵と同じく信任されるように行動すること、等を要求されている。

公務員の政治的中立性は極めて厳しく、政党の会合に出席することを禁じられているばかりか、所属する省の大蔵・下級大臣を除く政治家との面会や大臣が党会合で行う演説の原稿執筆も慣例としてできない。公務員は召還されない限り議会で発言することも禁じられている。

日本のように、官僚が記者会見を定例的に開いたり、野党政策を批判したりするなどありえないし、すれば罷免される。各省のスポーツスペーソンは、閣内大臣をはじめとする閣外大臣、政務次官だけである。特別顧問は大臣に代わりブリーフだけは行える。

また、日本のように官僚が発表前の政策や法案について与党の議員に個別に説明したりしない。党的政策調査会部会に官僚が出席して政策の説明を行うこともない。議会、党内で政府の政策や法案の説明をするのは大臣（政務次官含む）の仕事である。

（3）特別顧問行為規範

公務員が厳格な政治的中立性を要求されているため、大臣の職務のうち政治的側面の補佐の必要性がかねてより指摘されていた。歴代の首相は私的なブレーンを活用してきたが、1974年のウイルソン内閣で初めて、大臣を補佐する政治任用の特別顧問制度が確立された。

ブレア政権下で改訂された「大臣規範」は特別顧問について「第48項 特別顧問の雇用は、政治的助言と支持の源泉を明確にすることで公務員の中立性を補強しつつ、一方で大臣が利用できる助言に政治的側面を加え、他方でそれぞれの専門領域の助言を直接大臣に与える。閣内相はそれぞれ2名まで特別顧問を任命してよい」と記している。

さらにブレア政権の改革で重要なのは、政権獲得直後に公務員に関する枢密院令を改正して、首相官邸に勤務する特別顧問のうち3名までに執行責任（官僚に指示を与える権限）を付与できることにし、首席補佐官と首席広報官に執行責任を付与したことである。

5. 政官関係（2）大臣・特別顧問・官僚関係

官僚の政治的中立性を補強するため、大臣を補佐する政治任用の特別顧問制度が 1974 年に導入された。同制度はサッチャー、メジャー政権でも存続し、ブレア政権では大幅に拡充された。今日の英国政治では、特別顧問制度は重要な位置を占めている。

幸運なことに民主党調査団は、1974 年に英国で初めて特別顧問制度を創設したバーナード・ドナヒュー卿、さらに現役の英國財務省官僚と会談し、大臣と官僚とのインターフェイスを担う特別顧問制度の発足の経緯と今日の実情を確認することができた。

（1）ドナヒュー初代首相上級政策顧問の助言（6月8日会談）

ウイルソン首相は、官僚とは別の代替政策の必要性を痛感し、首相官邸に政策室を創設するため、ドナヒュー卿を首相上級政策顧問（今日でいう特別顧問）に任命した。ドナヒュー卿の最初の仕事は、政策室設置に向けて有能なスタッフを集めることだった。

結果として、経済、社会福祉、健康医療など時の政権が重要政策と位置づける分野の専門家 10 名を政策室に迎え入れた。政策室の役割は、重要な政策分野を分析し、官僚とは異なる代替策を首相にブリーフすること。各省大臣にも 2 から 3 名の特別顧問をつけることが認められ、数十名の特別顧問のネットワークを政府内に構築することができた。

特別顧問は通常、自分が仕える首相や大臣にブリーフし、その助言を参考に大臣らが別の大臣らと直接協議し、政策や執行を改善していく。一方で特別顧問は、日常的に官僚と接触し、政策草案作りにも影響を与える。そのため、特別顧問の任用に当たっては、官僚と良好な関係を築ける人物を選んだ。特別顧問はまた、官僚に尊敬されるほど優秀であり、しかし官僚に取り込まれてはいけない。

社会保障と財源の関係など、政策矛盾が生じた場合、その調整役を担うのは政策室長の役割である。先述のとおり、特別顧問は、専門分野で尊敬を集める著名な人材であり、かつ政権党寄りの政策専門家でもあった。これこそが官僚との大きな違いなのである。特別顧問の採用では、一枚岩にするためにも自党寄りの政策専門家を集めることが重要になる。

（2）英國財務省官僚の特別顧問に関する見解（6月9日会談）

特別顧問は大臣による任命であり、個人的に大臣と親しく、官僚にとっても大臣へのリンクである。公務員には正直、不偏不党など厳しい服務規律があり、大臣に政治的な助言を行えない。一方、特別顧問は公務員なので一定の規律はあるが、官僚よりは自由に政治的に表現することが認められている。

ブラウン財務大臣時代、エド・ボウルズやエド・ミリバンドらは閣外大臣や事務次官らを凌ぐ強力な特別顧問だった。財務相はそれら特別顧問とチームを組み、そこで大抵の決定を下した。

強すぎる特別顧問への懸念はあるが、公務員規範に縛られ、政治的助言や判断をできない官僚にとり、特別顧問の存在は助かる。現在ボウルズ氏は、児童・学校・家庭大臣、ミリバンド氏はエネルギー・気候変動大臣として政権の中枢閣僚になっている。優秀な特別顧問は政治家に転身するだけでなく、大臣への昇進も特に早い。

6. 政官関係（3）大臣・特別顧問・官僚関係

（1）ドイル首相官邸報道官室次長の見解（6月9日会談）

政治任用の特別顧問の存在は、政治が機能する上で重要である。公式と非公式の役割があり、現実は非公式の役割に近い。英国では公式上、官僚の政治的中立が重視されており、どの党が政権についても、官僚は不偏であり政策決定に携わらない。一方、特別顧問は公務員だが、政治的助言が可能である。ただし、公務員に指示を出すことはできない。

官僚は公に言わないが、特別顧問に求める非公式の側面がある。それは、大臣が膨大な判断を下さなければならず、それを特別顧問が減らすことに力を貸すことである。特別顧問が仕える大臣との良好な関係にあることを前提にして、官僚の問い合わせに対し特別顧問が明確な方針を示す。それにより官僚は、自分たちで判断ができるようになる。もちろん特別顧問が大臣の意向を踏まえていなければ官僚に無視される。

特別顧問が導入された30年前は、社会的地位のある専門家が多かったが、最近は若い世代が増えている。通常大臣は2から3名の特別顧問を任命できるので大抵2名雇う。1人は政策担当、もう1人は記者などにブリーフするメディア担当である。1970年代のメディア環境とは異なり、今はメディアが政府を24時間監視することが可能である。このような環境のためメディア対応を担う特別顧問の重要性が増している。

メディア担当の特別顧問が決して自分の名前で記者会見することはない。特別顧問制度が機能する上で大臣との信頼関係は極めて重要である。その鍵は、特別顧問が大臣をサポートすることであり、政治的パーソナリティーになってはならない。自らの名前で取材に対応してはいけない。あくまで大臣に代わり、ブリーフするのみである。特別顧問といえども広い意味での公務員であり、そのルールに従わねばならない。

過去10年、特別顧問を巡り問題が発生している。それは一部の特別顧問が政治的になりすぎたり、自らを有名にすることに走りすぎたりした結果、本人、大臣、政治全体に悪影響を及ぼした。

（2）プレスコット前副首相の見解（6月9日会談）

特別顧問制度には問題がある。一部の特別顧問は自分が閣僚になったような行動を取る者がいる。政府筋というのは特別顧問によるリークだ。彼らは顧問であることは忘れて自分を水先案内人であると思っている。

（3）10分の1の英國官僚の国会関連業務

英国の財務省と日本の財務省を比較した場合、政策のコアの部分はほぼ同様であるにもかかわらず、日本では、それを取り巻く付随的な業務の負担が非常に大きい。日本の官庁の勤務時間を長くする最大の要因の1つは国会（議員）との関係がある。英国でも国会審議はあるが、日本の10分の1程度とも言われる。日本でも官僚が政治的業務から解放されれば、本来求められている職務に集中でき、業務効率が向上する可能性がある。

7. 首相補佐体制（1）

（1）メジャー政権までの首相官邸

首相官邸は、メジャー政権まで政務室、秘書室、政策室、報道官室の4室から構成されてきた。政務室の役割は、首相と与党や議会との連絡調整。秘書室は、首相と行政機関とのパイプ役、書類選別や日程調整、党首討論準備などの秘書的業務。政策室は、政府が重視する内政に関する政策の立案を担当。報道官室は、メディア対応を行うとともに、首席報道官は毎日、首相に代わり記者にブリーフィングを実施。

（2）ブレア政権初期の首相官邸

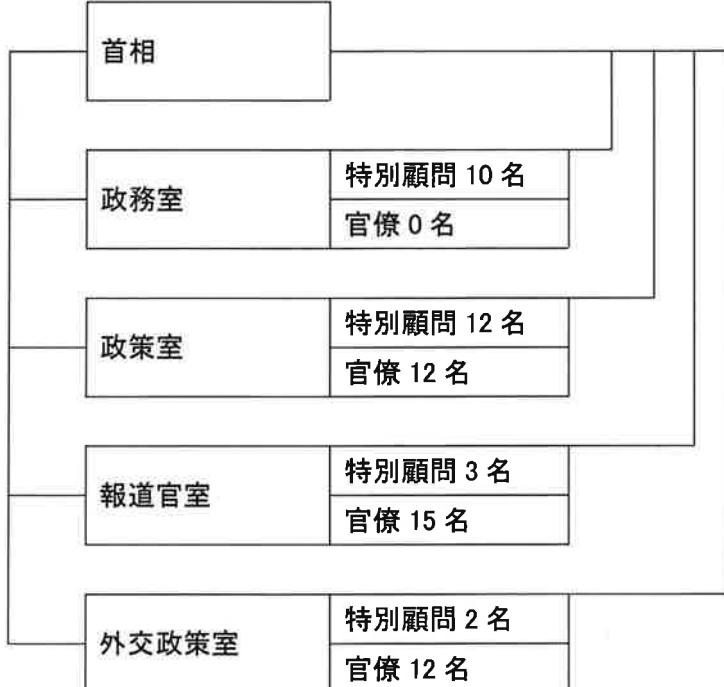
ブレア政権では野党時代の党首室をモデルにして、首相官邸の政策と広報機能強化に乗り出した。この組織強化によって、メジャー首相官邸では8名だった政治任用スタッフの特別顧問は、ブレア首相官邸下で30名近くまで増員した。

政策室はそれまで6、7名のスタッフ体制だったが、ブレアは民間人を政治任用し20名近くまで増員した。同室のスタッフは担当省庁を持ち、官邸での政策会議を補佐する一方、省庁の会議にも参加して官邸との意見調整を担った。各省庁は政策室スタッフを媒介にして、首相の意向を踏まえた政策立案・執行を行うようになった。

広報機能強化の側面では5、6名のスタッフで構成されてきた報道官室に加えて、ジャーナリストらを政治任用し、戦略コミュニケーション室、調査情報室に配置し、各省庁の政策発表に戦略性や統一性を持たせるようにした。さらに、全省庁に対して政策発表前の事前調整を義務付けるとともに、政権方針に沿うよう大臣演説に所要の加筆修正まで行った。

（3）ブレア政権後期の首相官邸

2005年から1年半強、首相官邸に勤務したドイル氏による官邸機構は以下のとおり。



8. 首相補佐体制（2）

（1）ドイル首相官邸報道官室次長の見解（6月9日会談）

政務室は全員が特別顧問であり、労働党が給料を出している。官僚は1人もいない。ここでは政治的な業務に規制がかからないが、政府文書の閲覧に制限がある。政策室の12名の特別顧問は、ブレアが個人的に信頼を置ける政策スタッフを首相官邸に必要としたので採用した。定数が決まっているわけではない。一方、同室の12名の官僚は首相が省庁からリクルートした。

報道官室には、3名の特別顧問があり、私もその一人であった。官僚は15名配置されていた。官僚のスタッフからメディア対応で助言を求められるが、公式には部下ではない。外交政策室は、2名の特別顧問と12名の官僚から構成されていた。外交は長い経験のある官僚がいきる分野である。

首相官邸の特別顧問と官僚との間で確執が起こることもある。官邸の各室長は首席補佐官や首席秘書官を介して首相に接触する。一方で各室の特別顧問は官僚より職位が下であるが、首相に直接アクセスできるからである。

政府が効率的に機能する上で最も重要なことは、大臣が政策を決定、執行することである。特別顧問の役割は、そのプロセスで大臣がより良い決定を下し、その決定に確信を持てるようサポートすることである。官僚の役割は大臣の決定を実行することである。

（2）ハント影の文化・メディア・スポーツ大臣の見解（6月10日会談）

ブレア政権の誤りは、野党時代の党首室をそのまま首相官邸に移行させたことである。メディア対策、スピーチライター等どう見えるかに偏った補佐体制であり、政策を実現に結びつけるスタッフがいなかった。

（3）内閣府

首相を直接補佐する首相官邸の組織に加えて、首相が主催する閣議や閣僚委員会など内閣をサポートするのが内閣府である。内閣府は内閣を全体として補佐し、助言を与える機関である。内閣府の長である内閣官房長は、内閣の全ての事務を統括し、一般公務員の最高位であり、「首相の事務次官」とも呼ばれる。

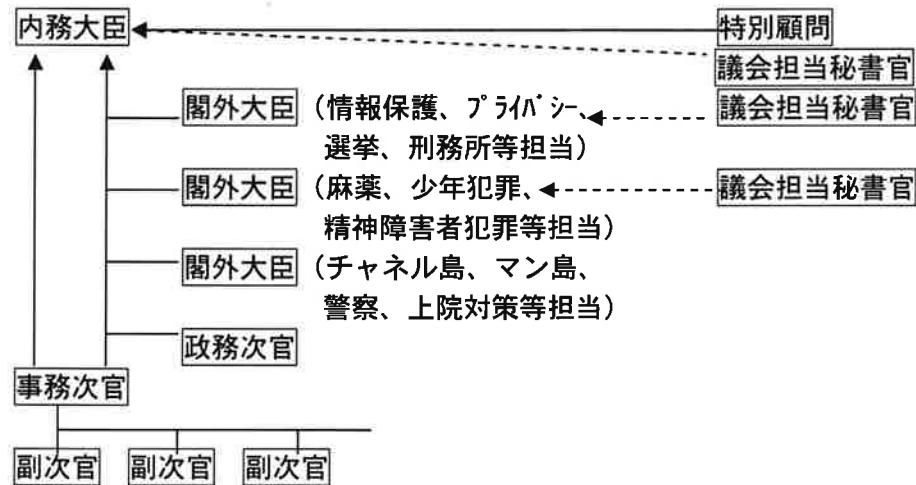
内閣府は内閣官房長の下、内閣官房をはじめ全部で18の組織機構がある。その中でも内閣官房は、内閣府の事務局で首相の直属の機関ではないが、首相の意向を受けて運営されている。ブレア政権下で首相官邸と内閣官房の融合が進んだといわれている。

内閣官房は、欧州問題、国防・外交、経済・内政等のセクションを有し、政策決定機関である閣議や閣僚委員会の補佐を行う。普通内閣官房は、閣議又は閣僚委員会の開催48時間前までに議案と資料を準備する。首相や議長に進行手続きやどのような結論を出すべきかを事前に伝える。

会議終了後、議事録を作成するとともに、決定事項の各省への伝達、政策執行の監視を行う。内閣官房はまた、複数省庁にまたがる特殊課題に対応するために特別ユニットを設置し、政府の欠陥である省益主義に対処する。

9. 各省大臣補佐体制

(1) 各省の組織図（内務省の例）



(2) 大臣と補佐体制

各省の組織は、閣内大臣を長として、その下には事務次官を頂点とする官僚機構が存在する。閣外大臣、政務次官は各省のラインには組み込まれておらず、スタッフ的な位置づけとなっている。閣内大臣には、政治任用スタッフの特別顧問を 2 名持つことができる。この他にも官僚出身の大臣秘書官が配置される。

閣外大臣は、担当大臣と政務次官の 2 種類に分かれる。担当大臣は、幅広い省庁の所管を分担管理し、省庁を代表して議会での答弁を行う。政務次官は、担当大臣を補佐し、議会での答弁を行うこともある。閣内大臣を筆頭に、複数の担当大臣、政務次官、特別顧問らとともに大臣チームを組んで省庁を運営する。

議会担当秘書は、若手国会議員から大臣が院内幹事長との協議の上任命する。議会における大臣の目や耳として、議会で起こっていることや政治潮流を大臣につぶさに報告する役割がある。政府の一員ではないが、内閣の方針に従う義務がある。このポストでの成果が大臣等次のポストへの登竜門になる。

(3) カニンガム元内閣府担当大臣の省運営への助言（6月8日会談）

内閣府担当大臣を務めていた時、閣外大臣、政務次官ら大臣チーム、特別顧問、事務次官、大臣秘書官から構成される会議を毎週 1 回開催した。この会議において、府が直面する問題や業務の進捗状況について協議し方向性を決めた。毎週、その会議が全てに優先され、病気でない限り、欠席を認めなかった。

最近の閣内大臣は下級大臣と頻繁に会っていないと聞くが、閣内大臣が全ての業務や問題を把握することは不可能である。業務を効率的に推進するにはチームで対応することが必要である。政治的協議の場合には、事務次官と秘書官には退席してもらった。

(4) ケルナー YouGov 社社長の助言（6月8日会談）

政権に就くと膨大な仕事に追われる。1 つの省で 1 つの優先政策を持つべきだ。

10. 政府と国会

英国の議会（主に下院）運営は政府主導で進められ、その中心的役割を担うのが閣議メンバーである下院院内総務と院内幹事長である。日本の国会のような議院運営委員会や委員会理事会は設けられていない。院内総務の指導の下、院内幹事らが野党院内幹事と「通常の経路」と呼ばれる非公式協議で議事日程や法案審議のタイムテーブル等を決定する。

ブレア政権では、議会運営の政府主導を一層強化するため、プログラム動議という仕組みが議会改革の一環として導入された。政府提出法案審議では、大概の法案にプログラム動議が提出される。これが可決すると、プログラム命令として拘束力を持ち、法案の審議日程がほぼ確定される。2004年10月、この動議は常設の議事規則に定められた。

英國議会は本会議中心主義のため、法案の原則や全般的な問題点は、まず本会議で審議される。本会議をクリアした法案は、公法案委員会等に送られ、条文の細かな点や文言の修正等が行われる。ここでの審議を終えると、再度本会議に戻され、審議結果が報告され、採決が行われる。この本会議ではもう法案修正はできない。

他方、法案審査ではなく、行政各省の政策や予算等を監視する省庁別特別委員会も設置されている。特別委員会は、審査案件について証言・証拠資料を収集し、審議を行い、報告書を提出する。政府は報告書で指摘された勧告事項を遵守する義務を負っていないが、通常、委員会に対して回答を行わねばならない。

下院では、閣内大臣に4週間に1度の割合で各大臣への口頭質問が順番に回ってくる。質問時間は55分間であり、順番に割り当てられた1人の閣内大臣に対して質問が行われる。首相への質疑も口頭質問の枠の1つであるが、首相質疑（日本では党首討論）と呼ばれる。

首相質疑は一般大臣の開催要領と異なる部分がある。首相質疑は毎週水曜日に固定され、質問時間は30分間である。口頭質問では、質問の事前通告が義務づけられているが、首相質疑では、質問の事前通告が事実上ないため、行政全般の質問が可能である。質問者については、口頭質問、首相質疑のいずれでも与野党議員の双方が行える。

（1）ハットン下院国際部長の見解（6月9日会談）

日本では大臣の代わり、委員会で官僚が答弁する機会が多く、だからこそ能力に関係なく大臣でいられることがあるが、英國ではあり得ない。答弁者は大臣らだけであるからだ。大臣が委員会での質疑の際、官僚に依存しすぎると、与野党の委員から能力のない大臣とみなされる。特に同じ党の議員から低い評価をもたれると、大臣本人の立場が厳しくなる。

（2）プレスコット前副首相の見解（6月9日会談）

日本の委員会では、官僚が質問取りを行うようだが、よくない慣習である。英國議会では、官僚はそういう役割は担っていない。大臣が自らのインテリジェンス手段を講じて収集する。そこに官僚を関与させたら、官僚主導の答弁を用意してしまった。

そのやり方では、政治的決断を下させない。官僚による根回しは不正につながり、官僚に力を与えてしまう。官僚が用意した答弁を読み上げるから日本の国会議員は皆同じに見えるのだろう。貴殿らは官僚政治家ではないか。

11. 野党の政権移行準備

(1) カニンガム元内閣府担当大臣の見解（6月8日会談）

英国で政権交代は短時間に残酷に起こる。負けた政府は直ちに追い出される。一方、新政府は即座に稼動しなければならない。新しい政権は最初から、明確な方向性を有しているべきである。そうでなければ官僚の言いなりになってしまう。

(2) モード政権準備委員長兼影の内閣府担当大臣の見解（6月8日会談）

野党の影の閣僚は、各省事務次官と下院任期満了の15ヶ月前から接触できる慣習があり、今年の1月にその協議を開始することで合意した。協議内容は公にされず、現職閣僚にも機密扱いとなる。意見交換の内容は、各省の組織構造について予備知識を得るとともに、政策変更に伴う組織改変などの助言を受けることである。

官僚は政策的助言を行わないことになっている。ただ現実には、官僚は政党支持率など世論調査結果を参考にしているため、政権交代の可能性が高ければ、協議機会を真剣に受け止め対応する。日本の官僚が野党政策を見渡して批判するらしいが、英国では全く許されないことであり、即更迭である。

影の内閣府担当大臣としてこれまで、3ヶ月に一度のペースで内閣官房長と協議してきた。政策変更に伴う機構変更、適切な人員配置のあり方などについて議論している。官僚人事は影の大臣による任命ではない。しかしながら大臣が人事に影響を及ぼすことはできる。それは政治的理由ではなく、政策を遂行する上で最高の布陣を形成したいからだ。

野党政策の財源的裏付けを把握するために官僚に試算を依頼することはない。協議を継続し、信頼関係が高まれば政策協議するだろう。影の大臣は担当する省庁の事務次官と協議している。野党側、省庁側の参加者は必要に応じて拡大する。こうしたコミュニケーションを通じて省庁との関係を構築していく。今後、気候変動分野など省庁横断的に取組む課題に備えるため、関係する複数の影の大臣、事務次官らで協議する計画がある。

(3) ハント影の文化・メディア・スポーツ大臣の見解（6月10日会談）

影の閣僚と各省事務次官との協議については、現実には官僚にも本音と建前があり、野党が勝てそうになければ、ほとんど協力しない。今回の協議で官僚は大変協力的であり、我々はとても助かっている。ロンドン・オリンピック担当の影の大臣であるので、準備状況や運営の詳細についてヒアリングを受けている。

政権交代を実現した場合、影の内閣がそのまま本物の内閣へと移行する可能性は60%程度である。一般論として、総選挙までに極端なミスなどなければ閣僚交代はない。閣僚が代わるとすれば、政権交代後、一定の期間を経てからだろう。だから事前の官僚との協議がムダになることはない。

政権交代後の最初の2年、官僚は新政権に非協力的な傾向がある。最初の2年で新政権が成果を挙げなければ、世論の支持が低下し政策実現が困難になると承知しているからだ。サッチャー政権、ブレア政権とも官僚の抵抗を受け、最初の2年で十分な成果をあげられなかった。

政権交代後の2年のうちに政治的意思を明確に示し、大胆な改革を実現することが重要だ。マニフェストの実現に向けて官僚が協力するよう導かねばならない。

12. 結び

官僚主導から国民主導の政治にどのように変えるのか。来る民主党政権に課された重大かつ喫緊の課題である。今回の調査で明瞭になったことは、官僚主導政治の改革は、取りも直さず、官僚の政治的中立性の厳格化をいかに実現するかにかかっている。これまで官僚に担わせてきた政治的職務を国会議員がきちんと引き受けるという意味でもある。官僚から政治的職務を削ぎ落とし、国会議員が担うとは具体的に何を意味するのか。それは、国会、内閣、首相官邸、各省、野党の各機関において、国会議員を中心とする政の側が自己改革するということである。

まず国会では、大臣、副大臣、政務官が説明責任を果たさなければならない。省庁が所管の法案を成立させるため、官僚が与野党議員への根回しをしたり、「質問取り」をしたりしない。官僚は大臣や副大臣など内閣メンバーを補佐する集団と位置付けられ、内閣メンバー以外の与野党議員との接触が原則禁止されるからだ。事務次官ら官僚が記者会見を行うこともない。大臣、副大臣ら政の側の仕事である。

これまで内閣を実質的にコントロールしてきた事務次官会議は、政治的職務を含む協議ができないため、存続しても役割は縮減する。閣僚同士の議論を通じてしか、政策決定は行われない。憲法が示すとおり内閣が行政権を行使するため、日本政治で長く問題視されてきた与党と政府の二重権力構造の解消が必要になる。政権党幹部は、閣僚として政府の一員となり、権力の一元化を図ることも重要な課題である。

政権党と政府の一元化は、議会、党務に関する仕事を内閣に取り込むため、英国で実践されている政治的閣議の開催も検討に値する。内閣が迅速な意思決定を断行するため、「次の内閣」総括副大臣会議のあり方の再検証、閣僚委員会の検討も必要かもしれない。

官僚の政治的中立の厳格化と増大する政治的職務への対応という目的に照らして、首相補佐体制のあり方を検討する必要もある。英国首相官邸の政務室、政策室を参考にして政治的補佐体制を強化することも考えられる。内閣広報室を抜本的に見直し、新政権のメッセージが迅速かつきちんと国民に伝達されるような組織運営へと改革することも検討すべきである。

各省大臣は、官僚の政治的中立性を確保しつつ、政治的職務を処理するため、英國の特別顧問のような政治任用の補佐スタッフの配置も検討に値する。省運営に当たっては、政と官の役割を明確に分担した上で副大臣、政務官、特別顧問ら政治任用者に加えて、事務次官、大臣秘書官らでチームを編成し対応することも重要な課題である。

細川政権での政治改革関連法案の成立から4回の衆議院総選挙を経て、日本でもいよいよ政権交代が常態化する時代に突入しつつある。今後、如何なる政党が政権に就いても、迅速かつ円滑に政策を実現させることができが国民の利益に適う。英国で慣習化されている総選挙前の野党政権責任者と各省事務次官らとの政権移行準備のための協議は十分検討に値する。

以上、今回の英国での調査結果を踏まえ、国民主導の政権を実現する上での課題を列挙した。もちろんこれだけで十分ではない。憲法、内閣法や国家行政組織法、さらには国会法などの観点からも精査すれば、多くの課題を見出すであろう。

今後、鳩山由紀夫代表の下で行われる政権構想の検討において、この度の調査結果がいくらかでも参考になれば幸甚である。最後に、国会開会中にもかかわらず、英国での調査機会を与えていただいた国会議員各位、また調査の遂行でお世話になった関係各位にも衷心から御礼申し上げる。

13. 参考文献

- 民主党政権運営委員会「新しい政府の実現のために 一転換期に挑む政治的リーダーシップの確立」 民主党 1998年12月
- 岸本俊介「英国の議員と大臣・公務員」議会政治研究会『議会政治研究 No.31』
- 岸本俊介「英國議員—誕生から引退まで（6）完 野党から大臣・首相と内閣及び議会」議会政治研究会『議会政治研究 No.51』
- 片岡寛光『内閣の機能と補佐機構』成文堂
- 大河内繁男「イギリスの内閣制度とその運用」財団法人学会誌刊行センター『公法研究』
- 吉田早樹人「英国における大臣行為規範について」議会政治研究会『議会政治研究 No.80』
- 古賀豪「特別顧問を多用するブレア政権」国会図書館『レファレンス 1998.10』
- 高田英樹「英国財務省について（第二次報告）」2005年3月
- 鈴木賢一「ブレアー・英政権三選と首相の主導運営 一保守党・サッチャー型改革と党内闘争の封じ込め」議会政治研究会『議会政治研究 No.75』
- 鈴木賢一「官邸主導時代の政府広報のあり方—英ブレア政権との比較検討から」朝日新聞社『論座 2007.6』
- 田中誠「イギリスの内閣補佐機構」国会図書館『レファレンス 1994.8』
- 北村亘「誰が行政を担っているのか」成文堂『現代イギリス政治』
- 吉田早樹人「英・下院質問制度(Parliamentary Question)」議会政治研究会『議会政治研究 No.81』
- 吉田早樹人「英国下院・法案の審議手続きについて」議会政治研究会『議会政治研究 No.85』
- 三好陽「英国の政策立案における大臣主導の政官関係と陳情対応の制度」国会図書館『外国の立法 209』
- 菅直人「民主党政権のめざすかたち」中央公論新社『中央公論 2009.7』
- Cabinet Office “The Civil Service Code”
http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/civil_service_code.aspx
- Cabinet Office “Code of Conduct for Special Advisers”
http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/civil_service_code.aspx
- Nicholas Watt “Cameron to meet his match in Whitehall briefings”, Guardian, Thursday 1 January 2009