

[論 説]

サー・ジェフリー・ハウの辞任演説
『忠誠心の衝突』に見る英国内閣制度

相 馬 淳 一

ハウの辞任

サッチャーとの対立

欧州問題

内閣運営

「内閣政府」と「首相政府」

資料1（拙訳）

資料2（原文）

ハウの辞任

1990年11月13日火曜日、「英国下院に衝撃が走った」(*1)。ハウ下院院内総務が後に「忠誠心の衝突」と題して刊行された辞任演説をしたのである。ハウは最初は大蔵大臣として（1979年5月－1983年6月）、次に外務大臣として（1983年6月－1989年7月）、最後には下院院内総務として（1989年7月－1990年11月）、三期十一年半のサッチャー政権を支えてきた。1990年の時点では、首相を除いて第一期政権からのただ一人の生き残りであった。

しかし、政治家としてはお互いに尊重し、利用し合いながらも、個人的には当初より一度もお互いに認め合うことのなかった両者の関係(*2)では時に鋭く対立し、とりわけ外務省に対するサッチャーの本能的な懐疑の念は外務大臣であったハウの体面をしばしば傷つけた。外見上は忠実で穏和なハウであったが、1990年11月1日にはもはやサッチャー政権に忠誠を尽くせないとして辞任し、最後の最後になってサッチャーに衝撃を与えた。その衝撃はサッチャー政権を一気に崩壊へと導くほどに強力なものであった。

労働党政権の蔵相として、かつてハウの政敵であったデニス・ヒーリーは、ハウの攻撃は「死んだ羊に噛みつかれるようなもの」(*3)だと評したが、ハウの辞任演説の中では、その死せる羊がライオンへと変身し、サッチャーを含む保守党議員に大きな驚きをもたらした。サッチャーのスピーチ・ライターであったサー・ロナルド・ミラーは、ハウの反撃は綿密に計画が練られた母親殺しであると言ひ、その一語一語は最大限に効果を導き出すように磨き上げられていたと評している。

ハウは演説の中で、欧州問題を巡る内閣内の対立が討論によって解決されなかったことを批判し、内閣制度のあり方そのものを論じている。ハウはサッチャーとの対立という、個別のかつ個人的な問題点を出発点にしているが、それを抽象的なレベルにまで引き上げ、内閣制度を巡る一般論として展開し

たのである。

サッチャー政権は確かにその任期の中で「首相政府」を確立したと考えられる。これまでの英国首相には、ロイド・ジョージやチャーチルなど、強いリーダーシップを発揮した事例もあるが、それらも伝統的な「内閣政府」の枠組みを越えることはなかった。こうして、英国における内閣研究は専ら首相の個性に基づいて行なわれてきたのである(*4)。しかし、今後の研究を待たなくてはならない点であるが、サッチャー政権はこれまでのこうした枠組みを越えるものであったのではないだろうか。

今世紀に入ってから、首相権限の増大により、英国の内閣は徐々に「首相政府」の傾向を強めてはいたが、サッチャー政権はそれを急速にかつ極端に実現したため、その反動が起き、再び「内閣政府」に戻ったのではないだろうか。「内閣政府」と「首相政府」の逆転に次ぐ逆転劇である。その反動の呼び水となったのがハウの辞任演説である。そして、ここにおいて注目すべきことは、閣僚の反乱によって内閣が崩壊する道を、ハウが初めて開いたということである。

本稿はそうした問題意識を持って執筆したが、その問題の全てに対処することは出来なかった。そこで、本稿では個別的事例研究として、ハウの辞任演説を取り上げた。これを今後の研究を進めていく上での一助としたい。

サッチャーとの対立

大蔵大臣としてのハウは、戦後のいわゆるケインジアン的手法からマネタリズムへの経済方針の転換にサッチャーと共に奮闘し、それまで傍流にあったサッチャー派を徐々に主流へと導くことに成功した。この点ではサッチャーはハウの力量を評価し、この頃がハウにとって「政治的に最良の日々であった」(*5)としている。政権発足当時は、政策的プライオリティーは経済政

[論 説]

策に置かれており、そのための内閣の掌握であった。従って、その他の問題、特にサッチャーとハウを巡る相違点、即ち欧州問題は表面化しなかったのである(*6)。ただ、この時期においても、1980年のダブリンEC（当時）首脳会議における予算問題では、サッチャーの攻撃的な外交姿勢にハウは驚愕している(*7)。

サッチャーの経済政策は、主にハウ蔵相を中心として実行に移された。自由経済により経済の活性化を図れるとするマネタリズム理論に基づいて、サッチャーの首相就任後初の1979年予算案では、大蔵省提案の七倍という公共支出削減を示した。この緊縮財政は「ゆりかごから墓場まで」という福祉国家を根底から覆すものであり、野党からだけでなく、党内、閣内からも批判と非難を受けた。こうした中で、サッチャーを強力に支持し、支えたのがハウとローソンであった。

1980年にはインフレ率が21%に達し、失業者数も1935年以来初の200万人の大白に乗り、経済界、労働界からもマネタリズム反対の声があがったが、サッチャーリストたちはさらなる緊縮財政を実行した。しかし、1982年になると、世界経済の好況の影響もあって、インフレ率が10%を下回り、生産性の向上が見られ、経済指標でも順調な数字を弾き出した。経済政策が成功したと評価され始めた。経済問題に一枚岩となって立ち向かっていたサッチャー、ハウ、ローソンであったが、共通の大きな目標が解決への糸口を見つけたことで、三者の連携は綻びを見せ始めた。

サッチャーとハウの個人的な関係は、すでに示唆したように、当初から円滑なものではなかった。ハウは上流階級出身であり、サッチャーが中産階級出身ということもあって、両者の間には階級的気質と考え方の相違がある。サッチャーは上流階級出身者を「なんの苦勞も知らないボンボン」と呼び、自分が彼らから「あの女」呼ばわりされていると感じていた。実際に「あの

女」呼ばわりしていたかどうか、この真偽は定かではないが、サッチャーがそう感じていたことは事実である。こうした感情的敵愾心をサッチャーは隠そうともしなかったことから、当初より両者の不仲は知れ渡っていた。特に、「上流階級特有の、持って回った」話し方はサッチャーの嫌うものであり、記者会見などの公の場所でもサッチャーはハウが話している時にイライラした表情を隠すことなく見せている。

先ほど少し触れたが、ハウ、ローソンとサッチャーが鋭く対立するのがいわゆる欧州問題である。第一期政権から第二期政権にかけて対立勢力を閣外へと追い出し、閣内での基盤を固めたサッチャーは、フォークランド紛争(*8)もあって徐々に外交に関心を抱き始める。経済政策方針の転換に成功して余裕が生まれたということであろう(*9)。この時の外務大臣がハウであり、ハウ外相時代では主に欧州問題が浮上してくる。欧州問題に関する両者の違いは、政策的に親欧的か懐疑的かということであるが、ハウが親欧的なのに対してサッチャーは懐疑的であった。

第一期政権でのサッチャー政権の対欧州政策は、EC分担金の減額要求を強硬に主張することであった。これに成功したサッチャーは以降、ECに対する柔軟姿勢を避け、妥協することのない強硬姿勢で臨むようになった。こうしたサッチャーの姿勢は、国内でEC推進派としばしば鋭く対立する原因となった。一方で、「恋愛関係」とまで揶揄された合衆国のレーガン大統領との良好な関係は、欧州との関係よりも合衆国との「特殊な関係」を重視する姿勢を生み出し、対欧州強硬姿勢を支えた。

1987年、ルーブル合意による為替相場介入を分水嶺として、ハウの盟友ローソン蔵相はサッチャーからの信頼を失った(*10)。マネタリズムの自由経済を信奉するサッチャーは国際経済でも同様の姿勢を貫いた。しかし、ハウとローソンはマネタリズムがうまく機能しなくなり、ルーブル合意を契機に為

[論 説]

替相場操作によって経済効率が達成されると考えるようになった。欧州問題では、このことはERM（欧州為替相場メカニズム）加盟問題として顕在化した。

ERMは、ECの将来の目標である共通経済政策の実施、共通通貨創設のために作られた機構で、そのためには各国がERMに加入することが前提となる。しかし、サッチャーは通貨主権の委譲を意味するERMへの加盟には反対であった。一方で、ハウとローソンは合衆国を凌ぐ経済圏の成立に乗り遅れまいとし、ERM加入を強くサッチャーに迫っていた。

ローソンとハウは足並みをそろえて欧州問題に取り組み、時を同じくしてサッチャーに反旗を翻した。政権は掌握したはずの内閣の中から崩壊を始めたのである。1988年3月10日の下院首相質疑において首相と蔵相の不一致が明らかとなった。ローソンに足並みをそろえる形で、ハウも1988年5月13日にはスコットランドでの保守党党大会においてローソン支持を明確に打ち出し、サッチャー政権に両者が与えた打撃は大きなものになった。

内閣の一致が維持できないのであれば、1986年のヘーゼルタイン国防相のように辞任するのが採るべき道であるが、両者は閣内にあって自らの政策を実現しようとし、内閣を辞することを選択しなかった。また、ローソンは1987年の総選挙の功労者であり、党内での支持も高く、サッチャーはローソンを簡単には罷免できなかった。

ハウとローソンが一致してサッチャーに二度目の反旗を翻したのが1989年のマドリードでの欧州理事会直前であった。ハウとローソンはドロール報告に基づいて英国がERMに加入するべきだとして二人して首相に迫った。しかも、ERMに加入する意思を発表しない限りは二人して同時に閣僚を辞任するとサッチャーを脅迫した(*11)。欧州理事会を目前にしての外相と蔵相という主要閣僚辞任はサッチャー政権にとって受け入れがたい選択肢であり、サッ

チャーはその要求を呑まざるを得なかった(*12)。

サッチャーは主要閣僚のこうした反乱再発防止のため、巧妙に両者を切り離した後、1989年10月26日、ローソンの辞任を受任した(*13)。そして、ハウはその前の7月の内閣改造で枢密院議長兼下院内総務の副首相に任じられている。両者が主要閣僚から外されたということは、次に反乱があった場合にその波紋や衝撃が多少なりとも小さくなることを期待しての人事と考えられる。サッチャーは副首相には憲法上なんの権限もないことを明言している。実際にはハウを実権のない地位へ更迭し、さらに不満を高めたことが、サッチャー政府の致命傷となったのである。

ハウは1990年10月のローマでの欧州理事会に際して、サッチャーのローマ滞在中に国内のテレビに出演し、首相の許可を得ることなく英国は単一通貨の原則には反対しないと発言し、サッチャーの選択肢を拘束しようとした。しかし、サッチャーは帰国後の首相質疑において単一通貨がサッチャー政権の方針ではないと明言し、ハウの発言を退けた。このことによってハウはサッチャー政権に居場所を失い、数日後には辞任へと追い込まれたのであった。

冒頭にも書いたように、このハウの辞任はサッチャー政権を一気に崩壊へと導いた。しかし、ハウの辞任はそれ自体だけで直接崩壊へと導くほどに大きな影響を持つものではなかった。ハウの辞任を受けて、それに応えるべき現実が対応して初めて、ハウの辞任はサッチャー政権を覆すものとなったのである。

欧州問題でのハウとサッチャーの対立以前に、同じ欧州という文脈上の問題としてウェストランド事件（1985年）があった。英国唯一のヘリコプター会社の経営不振救済に関するもので、この時はヘーゼルタインとサッチャーが対立した。英国の国防にも関わるウェストランド社の救済を欧州に依存するか合衆国に依存するかを巡っての両者の対立であった。しかし、この問題

[論 説]

は欧州統合に関するものではなく、また、内閣ないしは世論を二分するほどではなかった(*14)。

この時、ヘーゼルタインは内閣の決定を受け入れられないとして辞任している。これは議院内閣制度を考えると当然の帰結であり、後にハウとローソンが閣内に留まって自らの政策を実現しようとしたのとは対照的である。ハウとローソンが見かけ上の内閣の一致を保てず、両者と首相の対立が衆目の前に明らかな状態でお内閣に留まり続けたとき、サッチャー政権が「首相政府」であると論じられたのであった。

ウェストランド事件では、サッチャーは人の意見に耳を貸さないと批評され、彼女の独裁性が人々の耳目を集めた。しかし、それ以上にウェストランド事件が重要なのは、ヘーゼルタインが内閣から飛び出し、彼がサッチャーに対する不満分子の吸収核になったところにある。ハウの辞任演説は、おそらくそれだけでは大きな力を持たなかったであろうが、ヘーゼルタインの存在がハウの辞任演説に迫力と現実味を付け加えたのである。

欧州問題

ハウとサッチャーとの対立は、ハウの辞任演説によれば「欧州という文脈で重要な意味を持つ通貨問題を考慮する段階へと歩を進めた時」である。この通貨問題とは即ちERMのことである。しかし、ハウは辞任演説の中で具体的な経済論議を提起していない。辞任演説の中では「ブラビー選出議員（ナイジェル・ローソン）の辞任演説の中で極めて明瞭にされた」として、彼自身はその説明を試みていない。ハウ辞任の二週間前にサッチャーが認めたERMへの加入が自らの成果と主張し、しかしその「実質的成果はサッチャー政権への実質的ダメージを代価として」、つまりはローソンやハウ自身の辞任によって達成されたと補足しているに過ぎない。

ハウとサッチャーが対立した欧州問題は、しかし、歴代英国政府が解決出来なかった問題である。第一次選挙法改正以来、有権者層を拡大することによって事実上の国民主権を確立してきた英国だが、理論上は議会主権である。議会主権は国民主権以上に主権の所在が明らかであり、その主権の行使者たる議会は、主権の分割、又は割譲を含有する欧州統合には歴史的に他の欧州諸国とは一線を画してきた。もともと「欧州合衆国」を提案したのはチャーチルだが、彼の構想ではその構成国に英国は含まれていなかった。

ハウの辞任演説の中では、「初期の段階から主権を放棄する準備が出来ていれば過去20年間の苦悩はなかったかも知れない」と主権の一部譲渡をすべきだったとしているが、実際にはハウ自身も認めているように、主権の一部を譲渡するという見解は、英国全体としては従来受け入れられていなかった。実際、欧州通貨統合が始まった1999年現在でも、依然英国では通貨統合参加には賛否意見で二分され、ブレア政権は慎重な姿勢を崩していない。ハウは反対する人々に対してチャーチルやマクミランを取り上げ、歴史的裏付けをしている(*15)。

ハウの言う「初期段階」、つまり1950年の仏独間の石炭・鉄鋼共同体提案の際には、時の労働党政権は交渉の席に着くことすら拒否していたし、保守党も政府の決定を支持していた。いわゆる「欧州だけでは英国を納めるには入れ物が小さすぎる」という思想が揺らぐのは、スエズ動乱からであった(*16)。その後の経済成長の鈍化、いわゆる英国病への対処から1961年と1968年にはEEC加盟を申請するが、ド・ゴール仏大統領による二度の拒否にあい、1973年のヒース保守党政権まで加盟は実現しなかった(*17)。

もっとも、1973年のEC加盟後も入欧か脱欧かの議論は続き、1975年の労働党政権下の国民投票によって最終的な収束を迎えたが、それでも欧州統合が進み、欧州が結束を強めようとする英国は反発し、再び入欧か脱欧かの議

【論 説】

論が再燃してきたのである。こうした議論は常に歴史的に英国内の意見を二分し、与党にいたっては政権の危機に瀕してきた(*18)。この意味ではサッチャー政権も例外ではなかった(*19)。二分する意見の一方はサッチャーであり、もう一方はハウであった。サッチャー政権において「欧州の結束」として象徴的に浮上したものは、ERMであった。

しかし、ハウに言わせれば、欧州統合は歴史的不可避性を持って進められてきたのである。ERMへの参加は目新しいものでもまた変化を生むものでもなく、第二次世界大戦後からの「長期的な公約」である。そして、ERMと同じ機能を世界規模で実行してきたのがブレトン・ウッズ体制であり、それは成功を収めたと評価している。欧州と英国の将来を見極めた上で、英国の「将来を左右する力を弱めないもの」という動的な過渡的存在としてERMを認めている。

ハウにおいては、欧州統合がまず前提として存在している。従って、当初より加入していれば「欧州全域に大きな影響力を行使していたはず」なのであり、今後は「外から中を覗いているという孤立の教訓」を活かさなければならない、と主張する。そして過去の過ちを正すために、欧州共同体を「抵抗しなければならないもの、抑え込むための固定的な実体」とするのではなく、「動的な過程として」共同体を見るべきだとする。チャーチルやマクミランはこうした動的なものとして欧州統合を考える観点に立っていた、とハウは主張する。

ハウの辞任演説では、サッチャーは共同体を「固定的な実体」と見ているとし、「動的な過程」と見るハウとは明らかな相違があると強調する。ハウから見ると、サッチャーの見解は過去の誤った遺産であり、過去の教訓を活かしていないことになる。サッチャリズムが勤労と吝嗇といったビクトリア朝時代の英国を標榜していることは周知の事実である。サッチャーはそうし

た強力なドグマを政治に持ち込み、現実を理想に近づけようとしていた。従って、「過去を思う感傷的」な態度になりがちで、これはハウからすると偏狭なナショナリズムであった。

さらにハウはサッチャーのドグマに対する攻撃を続ける。サッチャーは欧州統合に関連して、「独立した主権国家間の協力関係」という緩やかな共同体としてのECを望むのであり、ブリュッセル官僚に支配された「中央集権的超国家」を退けると発言している。実際、サッチャーはブリュッセル官僚批判を繰り返し行なっている。これをハウは「乱暴に決めつけられた」対立概念として退け、愚かなことであるとまで断言している。ゼロサムゲームではなく、「結果的に何も得ないという類のもの」ではないと展望する。

ハウはチャーチルの言葉を取り上げ、チャーチルがもっと柔軟に物事を分析していたことを示した上で、「独立した主権国家間の協力関係」と全欧州的な「中央集権的超国家」との間の中間的な立場があると主張し、サッチャーが極端な選択肢で「悪夢のような印象」を国民に与え、内閣をその方向で導こうとする姿勢に疑問を投げかけている。そして、「誤った意識を持った人々で満たされた内閣」であるならば、「非常に深刻なもの」、即ち欧州から英国が離れるだけでなく、欧州から英国が締め出される危険性に警告を与えている。

サッチャーとハウの欧州問題を巡る政策上の対立は以上のようなものであり、感情的確執ではなく、こうした政策上の相違が辞任の背景にあったとハウは述べている。しかし、これは外交政策上の手法の問題である。ハウはこれを「形式上の問題」と捉え、辞任の契機であるとしているが、もっと重要で深刻な「実質的な問題」があり、これが「忠誠心の衝突」をもたらしたとしている。「実質的な問題」とは内閣の運営法であり、サッチャーの独善的内閣運営を批判している。

内閣運営

政策上の手法が閣僚の間で異なるのは当然である。閣議での不一致や意見の衝突はあって当たり前と考えられているが、議会その他の公の場では内閣の構成員は政府の決定を支持するよう期待される。それは、政府が決定した政策の成功に対しても失敗に対しても、共同して内閣の構成員は責任を負うことを意味する。即ち、内閣の議会に対する集団責任であり、これが内閣の連帯責任である。

もともと内閣は議会の一委員会である。いわゆるモンテスキュー的な三権分立の原理は、英国では必ずしも適用されておらず、むしろ議会の多数派(与党)の指導者によって構成される内閣と議会との間には同質性がある。その一委員会である内閣が他の委員会と一線を画しているのは、元来国王に属していた行政権を行使するからである(*20)。かつて内閣は国王の信任に基づいて行政権を行使し、各大臣は国王にのみ責任を個別に負っていた。しかし、国王の親政からの撤退(*21)により、国王に代わって議会の信任によって内閣に行政権が与えられるようになった。これが議院内閣制である。かくて、内閣は国王の特権を継承したのであり、国民から派生するものとしてではなく、その行使する行政権を固有のものとして主張しうる。

従って、内閣は議会の信任を得ている必要があり、議会の信任を失えば内閣は総辞職するか議会を解散しなければならない(*22)。しかし、政党政治が確立されて以来(*23)、内閣が不信任決議で倒される可能性が低くなり(*24)、首相の辞任以外では内閣は総選挙の結果により倒されるようになった。ここにおいて、内閣は議会を指導する足掛かりを得た。これが内閣政府と言われる所以である。

しかし、その内閣は前述したような歴史の中から生まれたものであり、法律的に明確にその役割を定められてはいない。首相は「同僚の中の首席」で

あるが、首相いかに内閣における首相の役割も変化し、内閣の運営法も変わる。こうした曖昧さ、柔軟さが、英国統治構造を見えにくくもするし、また躍動感を与え、面白味を持たせもするのである。

ハウはこの伝統的な内閣制度に関して疑問を持つ。前述したように、内閣では内なる閣議での意見の相違はあって当然であり、それを話し合いにより解決し、そこから導かれた結論を内閣全体の見解として閣僚が一致団結するものである。ハウは「内閣政府は其中でお互いに説得し合うよう努力するもの」とサッチャーに進言したこともあったが、最後までサッチャーの運営する内閣にはそれがなかった、としている。

閣議での話し合いを持たず、サッチャーが閣議よりも政策集団や首相顧問の意見を重要視していたことはつとに知られており、ここから「首相政府」という議論も生まれた。「首相政府」については後述するが、ハウは異端のサッチャー政権にあって、英国政治の伝統への回帰を願っていたのかも知れない。

サッチャー政権末期において、内閣は統制を失った。話し合いの場を奪われたハウは、ローソンらと共に公の場所で内閣の見解、換言すればサッチャーの見解と異なる意見を表明した。ハウとローソンは内閣の一致、連帯責任を放棄したのである。内閣の構成員は、政府の決定を議会その他の公の場において支持することが求められるが、政府の支柱を担う蔵相と外相の二人が協力して内閣の連帯責任を放棄したことは、サッチャー個人にとっても政府にとっても大きな打撃であった。

ハウはサッチャーと共に「間違った意識を共有する人々で満たされた内閣」をサッチャーが望み、「間違った意見」を共有しない人々、つまりは正しい意見を持った人々を排除している、と非難している。議院内閣制を考えれば、首相と見解を共にしない閣僚が辞任することはごく自然であり、第一期から

[論 説]

第二期政権にかけては、経済政策的に意見の相違する閣僚は排除されていった。このこと自体は決して特殊なことではなく、この時には首相と見解を共にするハウが生き残ったのである。

サッチャーは第一期政権から自らの望む経済政策が実施しやすいように関係閣僚だけの閣議や政策グループを多用して内閣を運営しており、ハウが言うように必ずしも1980年代後半だけのことではない。しかし、ハウ自身がその中心から外された時、ハウにとって内閣の問題は大きなものになったのである。閣議において首相と異なる意見の圧殺は目新しいことではなかったが、ハウ自身の意見が圧殺されるに至って、ハウはイエスマンに囲まれた内閣を望む首相の閣議の運営法に対して不満を持つのである。

しかし、ハウはこれを内閣制度の問題として捉え、事象を抽象化したレベルに昇華している。ハウはサッチャー政権の中では、ハウの発言だけでなく、一般的に「前向きな提案」が「無造作で衝動的な答えによって切り捨てられる危険性」があることを指摘して、討論の場を持つとする「努力が無駄」であると自覚するに至る。討論の場が奪われた以上、「共通の政策があるかのように見せようとする努力が無意味」になったのである。

ハウは、政策の相違を討論によって解決していないサッチャーの内閣運営法、説得による内閣が否定されたことを「実質的な問題」としている。かくて、英国に伝統的な首相に対する忠誠心と国政を担う政治家としての国家に対する忠誠心とが衝突し、耐え難い葛藤を生んだのである。そしてハウは最後に「私自身があまりにも長く格闘を強いられた忠誠心の悲劇的な衝突に誰か別の人がその答えを出すときが来たのであります」とサッチャー政権に引導を渡したのであった。

ハウの演説が良い例だが、英国では演説は極めて大きな影響力と重要な意味を持つ。ハウはその辞任演説の中で、誰かがハウの呼びかけに応じてサッ

チャー追い落としのために党首選に立候補するべきだ、と訴えたのであった。果たして、サッチャー引き下ろしの幕は切って落とされ、ヘーゼルタインが党首選立候補を表明し、党内におけるサッチャー支持が急速に下がり、ついにはサッチャーを退陣へと追い込んだのであった。

保守党党首選の第一回投票ではサッチャーは規定数に達せず、四票足りなかった。その時、サッチャーはEC首脳会議出席のためにパリにいたが、この時には第二回投票において勝利を収める、と強気の発言をしていた。しかし、帰国後に個別に行なった閣僚との会談においては、サッチャーに積極的支持を与える者はごくわずかであった。頼みの綱であった閣僚からの支持は消え失せていた。後にこのことをサッチャーは「彼らは顔に微笑みを浮かべながら裏切ったのです」と語ることになる。

「内閣政府」と「首相政府」

英国政治において首相の権力が膨大になり、「内閣政府」と言うよりも「首相政府」であると言われるようになって久しい。バジョットがその古典的著作『英国憲政論』において、英国政体の機能の秘密は行政権と立法権の融合であり、その融合体が内閣であると述べた。その「内閣政府」(*25)が存在の危機にさらされている。バジョットは国王を「名誉の源泉」とし、首相を「政務の源泉」としているが、彼の言う首相は合議体たる委員会の長であり、首相の権限は「かなり窮屈で厳しい制約」の下に存している(*26)としている。

ところが、近年になって、多くの著作においてバジョットの読み直しが行われ、その尊厳的部分に内閣が加わり、機能的部分は首相に凝縮されたと分析されるようになった。出版百周年記念として新しく刊行された『英国憲政論』への序文の中で、クロスマンは内閣官房と官僚組織を背景に、首相は合

〔論 説〕

衆国大統領と同じような権力を持つに至り、内閣は大統領顧問団のような地位に転落したと主張した(*27)。クロスマンの見解は、ウォーカーの『内閣』(*28)やウィルソン元首相の『英国の統治』(*29)において否定されたが、サッチャー政権の登場によって再び注目されるようになった。

サッチャー政権登場の少し前、マッキントッシュは『英国内閣』において、内閣の権力が衰えていくのとは反比例に首相の権力が増大していると分析し、閣僚の支持を得ている限り首相は総選挙から総選挙まで罷免されないというように内閣の重要性を認めながらも、英国政治は実際には「首相政府」である(*30)と結論づけた。『英国の首相』では、キングはクロスマン、マッキントッシュらが仮説として提供した「首相政府」を実際に存在しているものとして検証した。歴代政権からの傾向としながらも、キングが実存する「首相政府」として捉えたものはサッチャー政権であった(*31)。

「首相政府」はサッチャー政権の時に確立されたとされる。その根拠は彼女の内閣運営の仕方であり、閣僚を同僚としてではなく、部下として扱ったというところにある。彼女は閣議をほとんど開かず、また、内閣の外にある閣外委員会や非公式グループに問題解決を依存した(*32)。こうした政権スタイルが合衆国の大統領型を引き合いに出して説明され、「首相政府」という新たな統治形態が英国において生まれたかに見えた。

しかしながら、サッチャー政権はその最終的局面において、「内閣政府」であったことが判明した。決してそれは「首相政府」という新しい統治形態を生み出してはいなかった(*33)。内閣が合議体たる権限を失い、「尊厳的部分」に属していたのであれば、サッチャーは1990年11月20日時点で首相を辞任することはなかったはずである。つまりは総選挙によって倒されるべきはずであった。ところが、実際にはサッチャー政権は内閣の反乱にあって崩壊したのである。

もちろん、バジョットの言う「内閣政府」が今日でも存在しているわけではない。バジョットの時代には内閣官房も官僚組織も政党組織もなかった。また、いみじくもバジョットが『英国憲政論』を出版した1867年には第二次選挙法改正があり、労働者階級にまで選挙権が拡大した。以後、英国の議会政治は真の民主化に向かったの第一歩を踏み出し、いわゆる名望家政党時代から大衆政党時代へと移行したのであった。

バジョットが言うように、英国憲政は「若い頃に流行した服を手放さずに着ている老人のごとく、外見は昔と同じであるが見えない部分はすっかり変わっている」(*34)のである。その「見えない部分」が問題となるわけだが、「見えない部分」は「首相政府」ではない。実は「見えない部分」は内閣の中にあるのであって、統治形態の中ではないのである。サッチャー政権崩壊はこのことを証明し、内閣の中での問題はハウの辞任演説で述べられている。

英国には成文憲法がなく、これまでの慣習と伝統に従って統治が為されている。従って、英国の場合、首相や内閣の権限を明確に定めたものがない。言ってみれば首相の個性いかんによって内閣はその性格を著しく変えることも可能なのである(*35)。英国憲政にはそうした柔軟性がある。「内閣政府」はそれが頂点に抱く指導者に大きく影響を受けるのである。

つまりは統治形態の問題ではなく、「内閣政府」における政府の性格が問題になるのである。ジョーンズらの研究(*36)によると、首相には二つのタイプがあるとされ、首相が政府に及ぼしている影響の仕方によって分類が為されている。一つは「動員する人(mobiliser)」であり、他方は「安定させる人(stabiliser)」または「調停する人(conciliator)」である。積極的に変化を求めるとグラッドストーンやアトリー、サッチャーのような首相権限拡大となり、変化を好まない場合にはマクミランのような内閣重視となる。

サッチャー政権では内閣を弱体化させ、首相権限を拡張した。サッチャー

[論 説]

政権に限ったことではないが、政府は「サッチャー政権」というように首相の名を取って形容され、あたかも首相の所有物であるかのように見える。首相の辞任が政府の総辞職をもたらす事実は、これを補強するだろう。しかし、こうした外見とは別に「見えない部分」として内閣の存在がある。見えないところで、内閣は確実に英国憲政に枯れることなく根を下ろしているのである。

—資料 1 (拙訳) —

Sir Geoffrey Howeの辞任演説『忠誠心の衝突』

(London, 13th of November, 1990)

私が辞任を決意したのは、実質的な問題からでは全くなく、形式的な問題からだけだと噂されてきましたし、実際、与野党議員諸氏の中にもそうした声があります。そうだとすれば、つまりもし私のかつての同僚、即ち現閣僚の何人かの発言が信じられるのであれば、私は政府の政策に完全に賛成しているという理由で辞任する、史上初の閣僚になるはずです。政治の多くの局面において、形式と実質とは、相互に補完し合うものであります。たいていの場合、この二つは同じ硬貨の裏表であります。

外務大臣として6年間を務め、欧州共同体での注目すべきいくつかの業績をサッチャー首相とともに分かち合えたことは、大きな名誉であります。しかし、私がますます懸念を抱くようになったのは、欧州という文脈で重要な意味を持つ通貨問題を私たちが考慮する段階へと歩を進めた時のことでした。懸念するいくつかの理由は、まさに一年と少し前のブラビー選出議員(ナイジェル・ローソン)の辞任演説の中で、極めて明瞭にされました。彼と同じく、私が少なくとも5年前に結論に至ったことは、インフレに対する

我々の対策が、もはや国内の通貨供給量を量り、抑制していく手段にばかり頼ってられない、ということです。ブラビー選出議員と私が見たところ、欧州通貨制度の為替相場機構への参加は、我が国の観点から見て確かに、インフレ対策で役に立つということに疑問を持ちませんでした。

ERMへの参加で、新奇なものはなにもなかったし、またあるはずもありません。これは長期的な公約でした。第二次世界大戦後の四半世紀の間、ブレトン・ウッズ体制という、それとよく似た体制が、確かに有意義な規律として機能してきたことに人々は気付きました。二週間前に首相が承認したように、今や我々のERM加入は「インフレ抑制のための追加的規律」と見なすことができます。しかしながら、そのような実質的な結果は、サッチャー政権への実質的ダメージを代価としてのみ、もっと深刻にはインフレ抑制に対する実質的ダメージを代価としてのみ、達成されてきたと言わざるを得ません。

かつてのハロルド・マクミラン氏、後のストックトン上院議員は、最初にもその中核を明確についた人でありました。既に1962年の時点で、彼は我々が共同体内に身を置き、そしてそこに留まり続けなければならない、と主張しました。共同体が今日必要とされるように、我々を政治の現実から切り離さないものとして、我々の過去を思う感傷的孤立を招かないものとして、未来における我々自身の運命を左右する力を弱めないものとして、彼は当時共同体を必要不可欠と見ていました。

残念なことに、マクミラン氏の見解は、1950年代の10年間、現在ほどに明確には理解されませんでした。もし我々が最初から共同体に加盟していれば、またもし我々が、極めて単純な言い回しですが、まさにその初期段階から『ある程度の主権を放棄する』準備ができていれば、過去20年間の多くの苦悩はなかったかも知れません。

[論 説]

もし我々が当初より参加していれば、今日我々のいる欧州全域に、大きな影響力を行使していたことでしょう。今日の出来事に対処するためにも、我々はその孤立の教訓、外から中を覗いているという孤立の教訓を決して忘れてはなりません。

我々が共同体を抵抗しなければならないもの、また固定的な実体として抑え込むものとして見なすのではなく、動的な過程として見なした時に、我々はもっとうまくやってきました。もし我々が自信と熱意を持って、そして誠実に、動的な過程に完全に取り組むことが許されるならば、その動的な過程を形成するのに我々は決定的な役割を果たせたのです。

我々は、『独立した主権国家間の協力』と明確に決めつけられた選択肢と、もう一つ同じく乱暴に『中央集権的超国家』と呼んでいる選択肢におけるような、あたかも両者に中間的な立場がないかのような簡略すぎる選択肢、間違った対立概念、偽りのディレンマをなお再び創出する愚をぜひとも避けなければなりません。

もし我々が常に主権の『放棄』という観点で考えていたら、また、二週間前に首相がしたように、いかなる時にも我々が『既に十分に放棄してきた』と宣言することによって与えられた課題に手を変えずに一貫して同じ対応をつらぬいてきたとするなら、我々は深刻な過ちを犯しました。欧州の試みはそのようなものではなく、またそのように捉えるべきでもありません。結果的になにも得ないという類のものではありません。

サー・ウィンストン・チャーチルが『各国様々で独特な習慣、特徴、伝統を残しつつ、関係諸国がより大きな主権を（こうした国家主権の犠牲、ないしは合併を）緩やかな権力委譲として認めていくようなことは可能であり、やはり同意可能なことなのではないでしょうか？』と言った時に、すなわち40年前に彼はずっと肯定的にそれを捉えていたのであります。

サー・ウィンストン・チャーチルのこうした理解が英国の利益を我々により確信させ、勇気づける良い政策だと私は思います。それは、首相が醸し出す、時に悪夢のような印象以上のものであります。首相は、彼女の言を借りて言えば、『民主主義を消滅させる』、『我々のある国民特有のアイデンティティを分解する』、『連邦的欧州の中へ裏口を通して』我々を導こうとする図式、こうした間違った意識を持った人々で満たされた内閣を時に積極的に望んでいるようでした。

毎日欧州で取引する英国のビジネスマンにとって、ロンドンを欧州の金融拠点にしようと模索する金融家にとって、そして今日の全ての若者にとって、そうした図式はどのようなヴィジョンなのでしょう。こうした懸念は、我々が決定的に重要なEMUの論議に触れる時に、とりわけ重要であります。我々は、恐れて消極的に萎縮するのではなく、積極的に、また主要なものとして、この論議に取り組まなければなりません。ここで欧州から離れる代価は、非常に深刻なものになるかも知れません。

悲劇は、個人的にも、保守党にとっても、全英国民にとっても、首相自身にとってもまさに悲劇であります。欧州に対する首相の理解が、英国の将来にとって、ますます深刻な危険を冒しているということです。それは、我々の影響力を最小にし、再び我々が締め出される可能性を最大にする危険を冒しているのです。

我々は、遅い加盟と欧州で機会を逸したことで、過去に大きな犠牲を払ってきました。我々は再びそうしたことが起こるのを許してはおけません。もし我々が自らを政党として、国家として欧州の中核から完全に切り離すのなら、その影響は計り知れないものになるでしょうし、また正すには極めて困難になるでしょう。

私の外務大臣としての書簡の中で、私はこれを深い悲しみと落胆とともに

[論 説]

提出しましたが、その中で私は『内閣政府は其中でお互いに説得し合うよう努力するものだ』と記しました。それは、説得による政府、閣僚や国民を説得する政府に対する私の立場を表明したものです。

外務大臣として、そしてその後も、私はそうするように心掛けてきました。しかし、今や私はそうした努力が無駄であることを自覚しました。信じられないくらいに言葉の意味を拡大解釈しようとする努力、全ての前向きな提案が、首相の無造作で衝動的な答えによって切り捨てられる危険にさらされていた時にさえ、共通の政策があるかのように見せようとする努力が無意味であると自覚しました。

忠誠心の衝突、首相に対する忠誠心、最終的には20年間共に歩み、その本能的な忠誠心は今なお健在ですが、その忠誠心と私が国家の本当の利益だと信じるものに対する忠誠心との衝突が、あまりにも大きなものになりました。私はもはやこの政府の中でこの衝突を解消することはできないと思うようになりました。こうして私は辞任を決意しました。そうすることで、私は保守党と英国にとって正しいと信じることを為したつもりです。私自身があまりにも長く格闘を強いられた忠誠心の悲劇的な衝突に、誰か別の人がその答えを出す時が来たのであります。

—資料2 (原文)—

“A conflict of loyalty” by Sir Geoffrey Howe

(London, 13th of November, 1990)

It has been suggested — even, indeed, by some of my right hon. and hon. Friends — that I decided to resign solely because of questions of style and not on matters of substance at all. Indeed, if some of my former colleagues are to be believed, I must

be the first minister in history who has resigned because he was in full agreement with Government policy. The truth is that, in many aspects of politics, style and substance complement each other. Very often, they are two sides of the same coin. . . .

It was a great honour to serve for six years as Foreign and Commonwealth Secretary and to share with my right hon. Friend (Margaret Thatcher) in some notable achievements in the European Community. But it was as we moved on to consider the crucial monetary issues in the European context that I came to feel increasing concern. Some of the reasons for that anxiety were made very clear by my right hon. Friend the member for Blaby (Nigel Lawson) in his resignation speech just over twelve months ago. Like him, I concluded at least five years ago that the conduct of our policy against inflation could no longer rest solely on attempts to measure and control the domestic money supply. We had no doubt that we should be helped in that battle, and, indeed, in our respects, by joining the exchange rate mechanism of the European monetary system.

There was, or should have been, nothing novel about joining the ERM; it has been a long-standing commitment. For a quarter of a century after the Second World War, we found that the very similar Bretton Woods regime did serve as a useful discipline. Now, as my right hon. Friend the Prime Minister acknowledged two weeks ago, our entry into the ERM can be seen as an “extra discipline for keeping down inflation”. However, it must be said that the practical conclusion has been achieved only at the cost of substantial damage to her Administration and, more serious still, to its inflation achievements.

It was the late Lord Stockton, formerly Harold Macmillan, who first put the central point clearly. As long ago as 1962, he argued that we had to place and keep ourselves within the Community. He saw it as essential then as it is today not to cut ourselves

[論 說]

off from the realities of power, not to retreat into a ghetto of sentimentality about our past and so diminish our control over our own destiny in the future.

The pity is that the Macmillan view had not been perceived more clearly a decade before in the fifties. It would have spared so many of the struggles of the past twenty years had we been in the Community from the outset, had we been ready, in the much too simple phrase, to “surrender some sovereignty” at a much earlier stage.

Had we been in from the start we should have had more not less influence over the Europe in which we live today. We should never forget the lesson of that isolation, of being on the outside looking in, for the conduct of today's affairs.

We have done best when we have seen the Community not as a static entity to be resisted and contained, but as an active process which we can shape often decisively provided we allow ourselves to be fully engaged in it with confidence and enthusiasm and in good faith.

We must at all costs avoid presenting ourselves yet again with an over-simplified choice, a false antithesis, bogus dilemma, between one alternative starkly labelled “cooperation between independent sovereign states” and a second equally crudely labelled alternative “a centralised federal super-state” as if there were no middle way in between.

We commit a serious error if we think always in terms of “surrendering” sovereignty and seek to stand pat for all time on a given deal by proclaiming, as the prime minister did two weeks ago, that we have “surrendered enough”. The European enterprise is not and should not be seen like that, as some kind of zero sum gain.

Sir Winston Churchill put it much more positively forty years ago when he said: “Is it also possible and not less agreeable to regard [this sacrifice or merger of national sovereignty] as the gradual assumption by all the nations concerned of that larger

sovereignty which can alone protect their diverse and distinctive customs and characteristics and their national traditions?”

I find Winston Churchill’s perception a good deal more convincing and encouraging for the interests of our nation than the nightmare image sometimes conjured up by the Prime Minister who sometimes seems to look out on a Continent that is positively teeming with ill-intentioned people scheming, in her words, to “extinguish democracy”, to “dissolve our national identities”, to lead us “through the back door into a federal Europe”.

What kind of vision is that for our business people who trade there each day, for our financiers who seek to make London the money capital of Europe, or for all the young people of today? These concerns are especially important as we approach the crucially important topic of EMU. We must be positively and centrally involved in this debate and not fearfully and negatively detached. The cost of disengagement here could be very serious indeed. . .

The tragedy is — and it is for me personally, for my party, for our whole people, for the Prime Minister herself a very real tragedy — that the prime minister’s perceived attitude towards Europe is running increasingly serious risks for the future of our nation. It risks minimising our influence and maximising our chances of being once again shut out.

We have paid heavily in the past for late starts and squandered opportunities in Europe. We dare not let that happen again. If we detach ourselves completely as a party or as a nation from the middle ground of Europe, the effects will be incalculable and very hard ever to correct.

In my letter of resignation, which I tendered with the utmost sadness and dismay, I said: “Cabinet government is about trying to persuade one another from within”.

[論 説]

That was my commitment to government by persuasion, persuading colleagues and the nation.

I have tried to do that as foreign secretary and since, but I realise now that the task has become futile, of trying to stretch the meaning of words beyond what was credible, and trying to pretend there was a common policy when every step forward risked being subverted by some casual comment or impulsive answer.

The conflict of loyalty, of loyalty to my right hon. Friend the Prime Minister — and, after all, in two decades together that instinct of loyalty is still very real — and of loyalty to what I perceive to be the true interests of the nation, has become all too great. I no longer believe it possible to resolve that conflict from within this Government. That is why I have resigned. In doing so, I have done what I believe to be right for my party and my country. The time has come for others to consider their own response to the tragic conflict of loyalties with which I have myself wrestled for perhaps too long.

(*1) Margaret Thatcher, *The Downing Street Year*, Harper Collins, 1993, p.839

(*2) *Ibid.*, p.712

(*3) もともとは英語の「死んだ馬に蹴られるようなもの」(kicked by a dead horse)という慣用句であるが、ヒーリーはハウは馬ほどに迫力がないとして羊に置き変えた。

(*4) Bill Jones, Andrew Gray Dennis Kavanagh, Michael Moran, Philip Norton, Anthony Seldon, *Politics UK*, Philip Allan, 1991 など、首相のパーソナリティーが内閣に及ぼす影響を研究したものは多い。

(*5) *Ibid.*, p.26

(*6) ハウだけでなく、ローソンやノットらの主要なサッチャリストたちは通貨供給理論のマネタリズムがうまく機能しなくなる1985年頃までは欧州問題に対して見解を一つにしている。意見の相違が出てきた契機は1985年のプラザ合意以後だとされている。*Ibid.*, p.694参照。

(*7) サッチャーは首脳会議で“*I want my own money back!*”と発言し、他の首脳を驚かせた。その後、ハウを始め、外務大臣のキャリントンによるその後の交渉で当初要求額の三分の二が戻るようになったが、サッチャーはこれに不服だった。

- (*8) フォークランド紛争（1982年）を機に、サッチャーのリーダーシップは揺るぎないものになった。戦争を勝利に導いた指導者、第二次世界大戦以来の英国の凋落に自信を傷つけられていた英国民に自信を回復させた指導者として、英国民が畏敬の念を抱き、高い支持率をサッチャーに与えた。
- (*9) 第二期政権前半までには、いわゆるケインジアン主義のウェットと呼ばれる反サッチャー主義派を閣外に追放することに成功し、マネタリズムを信奉するドライと呼ばれるサッチャー主義派で内閣を固め、地盤を固めた。
- (*10) Thatcher, op. cit., p.699
- (*11) Thatcher, op. cit., pp.711-712
- (*12) この時決められたERM加入への条件は、後にマドリード条件と呼ばれるようになった。
- (*13) ローソン辞任の場合には、首相顧問のウォルターズか閣僚のローソン蔵相のどちらの意見を尊重するかという問題を含んでおり、ローソンの場合にも内閣制度の問題が問われている。
- (*14) この時のヘーゼルタインは内閣でも孤立しており、ヘーゼルタインを支持する閣僚はいなかった。
- (*15) チャーチルやマクミランを取り上げることによって、自らは保守本流であると強調している。一見すると本流に見えるサッチャリストたちは保守の伝統からは異端であり、ハウの演説は元に戻そうと呼びかけたものである。
- (*16) それまで英国は英連邦地域（旧植民地）や合衆国との貿易を重視しており、欧州とよりも同じアングロサクソンの合衆国との繋がりを大切にしていた。スエズ動乱の際、イーデン首相は合衆国の助力を当てにしていたが、アイゼンハワー大統領とダレス国務長官は大統領選を控えてこれを拒否した。危機勃発により英ポンドは売りを浴びせられ、合衆国は買い支えをしなかったばかりか、これを盾にとって停戦を迫った。スエズ動乱の際にはフランスと行動を共にし、これによって英国は欧州の重要性を深く認識するようになった。
- (*17) Stephen George, *Britain and European Integration since 1945*, Blackwell, 1991
- (*18) 最も最近の例では、メジャー保守党政権の分裂がある。1997年の総選挙では、終盤になっても分裂のイメージを拭えず、また実際に分裂し団結できなかったために、労働党の地滑りの大勝を許してしまった。
- (*19) サッチャー政権は英国政治史では異端と位置付けられている。サッチャー政権の特殊なところは首相が女性であるということ、20世紀で初めての十一年半という長期政権であることなどが真っ先に挙げられるが、政治的には現実主義を根本とする英国政治の伝統にサッチャリズムと呼ばれる強力なドグマを持ち込んだこ

[論 説]

とが挙げられる。「英国の保守主義は抽象的な政治理念やイデオロギーを作らない」というのが、これまでの伝統であった。

- (*20) 市民革命期において、立法権は議会と国王の両方にあるとしながらも、行政権は特権として国王に属するものとされた。
- (*21) 国王の親政からの撤退は、1688年の名誉革命に始まり、18世紀を通して徐々に行われた。「国王は悪事を為し得ず」や「国王は君臨すれども統治せず」という言葉に代表される。現実にはドイツ選帝侯を兼ねていたハノーバー王朝の国王たちが閣議を欠席することが多かったので、その実現が容易となった。
- (*22) 議会の信任を失ったときの内閣の総辞職は、1835年のピール首相によって最終的に確立された。
- (*23) 19世紀後半以降、第二回選挙法改正（1867年）、第3回選挙法改正（1884年）によって、有権者層が労働者階級にまで拡大され、政党は全国組織を持ち、近代的な政党政治の時代が開かれた。
- (*24) 実際に不信任決議で倒された政権は、1979年のキャラハン労働党政権だけであり、これは例外的出来事である。
- (*25) Walter Bagehot, *The English Constitution*, Collins, The Fontana Library, 1963, pp.65-69
- (*26) Ibid., p.66
- (*27) Richard Crossman, *An Introduction by R.H.S Crossman M.P.*, for Ibid., 1963, pp.22-24
- (*28) Patrick G. Walker, *The Cabinet*, 1972
- (*29) Harold Wilson, *The Governance of Britain*, 1976
- (*30) John P. Mackintosh, *The British Cabinet*, 3rd ed., Stevens & Sons, 1977, pp.436-443,及びpp.449-456
- (*31) Anthony King, *The British Prime Minister*, 2nd ed., Macmillan, 1985
- (*32) Peter Hennessy, *Cabinet*, Basil Blackwell, 1986
- (*33) 久保憲一、「現代イギリス首相」、嵯峨野書院、1996
- (*34) Walter Bagehot, op. cit., p.59
- (*35) Simmon James, *British Cabinet Government*, Routledge, 1992
- (*36) Bill Jones, Andrew Gray, Dennis Kavanagh, Michael Moran, Philip Norton, Anthony Seldon, *Politics UK*, Philip Allan, 1991