

イギリスにおける首相とスタッフに関する一考察

辻 隆 夫

一 始めに

執行部の長としてのイギリスの首相とアメリカの大統領を比較した場合、前者の有するスタッフ機構の脆弱性がしばしば指摘される。イギリスの政府構造を単一のピラミッド型ではなく一連の山脈として捉え、首相はそのなかの最高峰であると描いたりチャード・ローズは、そのスタッフ機構の脆弱性について次の四点を挙げている。⁽¹⁾

- (一) 首相はアメリカの行政管理・予算庁に匹敵する予算スタッフをもたない。年度予算を査定する権限は大蔵省にあり、この権限は、内閣のメンバーであり大蔵大臣の権限のもとで活動する同省首席政務次官によって行使される。
- (二) イギリスには、アメリカの大統領府におけるような経済諮問会議が存在しない。経済問題に関しては、大蔵省が、大蔵大臣に対してと同様に、首相と内閣全体に対する助言の唯一の源泉である。ときとして個々の経済顧問が首相官邸や内閣官房に接触するようになってきてはいるが、彼らは、大蔵省がその主要な（そして政治的に抵抗が伴うこともある）政策の基礎としてしている経済問題に関する仮説を凌駕するには至っていない。

(三) ホワイトハウスにおけるような国家安全保障会議が存在しない。首相は外交・国防問題に絶えず多大な時間と注目をふり向けてはいるが、そのための報告書は外務・英連邦省や国防省が提供している。

(四) アメリカでは大統領一般教書を起草する特別のホワイトハウス・スタッフががいるのに対し、イギリスでは議会の年頭における女王の演説を準備するスタッフは存在しない。イギリスでは、法律の原案は個々の大臣の監督のもとに各省庁内部で練り上げられる。内閣の未来立法委員会 (Future Legislation Committee) の議長は、通常首相ではなく下院のリーダーが占める。そして立法に関する最終的判断は、首相ではなく内閣によって下される。

以上の点を挙げ、ローズは、イギリスにおける個々の行政活動の責任は議会によってそれぞれの大臣に与えられているがゆえに、首相は政府執行部の長とはいえない、と指摘している。⁽²⁾ 周知のように、イギリスにおける政策上の調整は、大蔵省による財政統制を通じて行なわれることが慣行であった。首相が政策上の最高の調整者として機能し得るのは、第一大蔵大臣 (First Lord of the Treasury) の立場においてであった。然るに今日、イギリスの首相は、こうした大蔵省の機構とは別個に幾つかの政策スタッフ機構を有し、それらが次第に強化されていることも否定できない。現在、イギリス首相のもつスタッフ機構は、ローズによれば、首相個人に対するものとして個人的秘書官、報道官、政策助言者、内閣に対するものとして内閣官房、中央政策審査スタッフ (Central Policy Review Staff) が挙げられる。⁽³⁾ そして、このようなスタッフ機構の強化に伴って、首相の地位はもはや所謂「同輩中の首席者」(primus inter pares) より以上のものとなり、イギリスの政府構造の頂点は内閣から総理大臣府 (Prime Ministerial Government) へと移行したという主張もなされるに至っている。⁽⁴⁾

本稿では、こうしたスタッフ機関を通じてのイギリスの首相の地位の強化という傾向を、その歴史的起点ともいう

ベキロイド・ジョージ内閣における内閣書記局 (Cabinet Secretariat) と、首相直属の秘書グループ——通称ガーデン・サバープ (Garden Suburb) の活動を手懸りとして考察してゆきたい。

二 首相の地位の変遷

首相のスタッフの問題を考えるにあたっては、一応イギリスの首相の地位の変遷を歴史的に俯瞰しておくことが有益である。

右に述べたように、イギリスの首相が「同輩中の首席者」とよばれることは広く知られている。そしてこの言葉の歴史的由来もまた、既に多く学者が述べているように明らかである。すなわち、一八世紀初頭、英語を解さぬ国王ジョージ一世がしばしば閣議を欠席するに及んで、諸大臣のなかから会議の議長役を務めるべき人物を選任する必要が生じ、一七二一年にウィリアム・ウォルポールがその任に就いたことに始まる。尤もそれ以前から、第一大臣 (First Lord) とよばれた人々は存在していた。王制復古後の指導者クラレンドン伯やアン女王治世下におけるゴドルフィン伯らである。けれどもこれらの時代においては、重臣達は飽くまでも国王に対する個人的忠誠心を絆として閣議を構成していたのであり、第一大臣が閣議を統裁するという慣行はみられなかった。したがって、ウォルポールをもってイギリスの首相の原型と考えることが妥当であり、また通説でもある。当初、ウォルポールは財政分野を担当し、外交問題はタウンゼントに委ねられるという権限の分立体制が採られた。しかし一七二九年に後者が失脚した後は、専らウォルポールが内閣のリーダーシップを握ることになった。彼をイギリス憲政史上最初の首相とする理由は、以下

の諸点にある。第一に、ウォルポールの権力が議会の支持と強力な政党组织を基盤としていたことである。彼は、自己の率いるホイッグ党の強化を通じてのみ議会に対する統制力を維持し、それゆえに政策に対するコントロールを果たし得るということを十分に認識していた。第二に、ウォルポールは第一大蔵卿の職と第一大臣の職とを統合することによって、財政統制を通じて政府活動のあらゆる面を統制することを可能にした点である。第三に、内閣の一体性を確保することに努めた点である。彼は、自己の政策に反対する大臣をしばしば更迭する一方で、少数の閣内相を優遇し彼らを利用して内閣全体が自己の方針から離反することを防いだとされる。第四に、ウォルポールが一七四二年の下院における信任投票に敗れて辞任を余儀なくされたことによって、首相は議会の不信任をうけた場合にその職に留まり得ないという先例が生まれた点である。⁽⁵⁾

しかしながら、この時代においては未だ「首相」という用語が一般には認められていなかった。ウォルポール自身も、非国教徒派から、イギリス憲政上に本来存在すべきでない職に就いているとの批判を浴びたとき、自らが首相であることを厳然と否定したとされる。⁽⁶⁾そして彼の辞任後小ピットの時代までは、国政の支配権を奪回しようとした国王ジョージ三世によるさまざま介入のもとで、所謂「王の友(King's Friends)」派と政党との対立が続き、ウォルポールに匹敵する権力を有する首相は出現しなかった。

一七八三年、ジョージ三世はトリー・ホイッグ連立のノース・フォックス内閣に代えて弱冠二五歳のウィリアム・ピットに組閣を命じた。ピットは、翌年の総選挙の勝利によって議会多数派の支持を得る一方、国王との間に政策上の対立を避け、出来る限りその信任を得ることによって、次第に首相としての権力を強化していった。ピットとジョージ三世との間に相互信頼関係が保たれたことは、一方では首相の行動に対する国王の介入を制限することとな

り、他方では諸大臣の国王に対する個人的忠誠心を希薄化させ、彼らの構成する内閣全体が唯ピットのみに従うという傾向を生ぜしめた。こうして、国王の権力を委任され、また議会の多数派による支持を基盤とする首相のもとに内閣が一体性をもって従うという体制が、ピットの一七一年間にわたる首相在任中に形成されていったのである。しかし、もとよりピットの時代に首相及び大臣の任免や諸活動に対する国王の影響力が完全に消滅したわけではない。ピット内閣の後一八三四年の第一次ピール内閣までの間は、依然として国王と首相及び諸大臣との間に葛藤が続いていた。けれどもこうしたなかで、大臣の政治的地位を国王の権力から独立した地位にまで高めねばならないという認識が徐々に拡大していった。そして遂には一八三二年の第一次選挙法改正によって、国王や貴族の政治的影響力の衰退が決定的となり、以後イギリスの内閣制度が、議会に責任を負う所謂責任内閣制の形成へと向かったことは広く知られている。すなわち、一八三四―五年と一八四一―六年に首相を務めたロバート・ピールの時代までに、首相及び内閣は、かつて国王の行使していた行政権の大部分を掌中に握ると同時に、内閣は議会の一委員会と見なされ、その活動については議会に責任を負うものとする政治体制が確立されたのである。こうして、議会と内閣の関係は前者の後者に対する優越として明確化された。しかしながら、内閣における首相と閣僚との関係については、未だ制度的に確定されたわけではなかった。この点に関して、ピールと彼の前任者メルボーンとは対照的であった。メルボーンの内閣は「完全な共和制 (complete republic)」とよばれるほどで、首相が閣僚に対して支配力を発揮することはなかった。チャールズ・グレヴィルは一八四〇年の或る日のメルボーンの統裁する閣議の様子を次のように描いている。

「閣議は月曜の夕方（九月二十七日）に開かれ、七時まで着席していた。しばしば死んだような沈黙が続いた。メルボーンは誰かに議論の口火を切らせようと努めていたが、結局彼自身が何かを話さねばならないことに気づき、口を開

いた……けれどもメルポーンからは何らの議論も聞き出せなかった。そして再び長い沈黙となった。⁽⁸⁾

これに対しピールは、イギリス史上後にも先にも例をみないほど強力な首相としての権勢を發揮した。彼は、輩下の大臣達が管轄する行政各部の諸活動に詳細な監督権を行使した。また、いかなる法律案といえども、事前に彼の承認が得られなければ閣議に提出できなかった。さらに、一八四二年と四五年には、本来大蔵大臣の職権に属する予算案の提出をピール自身が行なうほどまでに首相の権力は強化された。⁽⁹⁾当時、グラッドストーンはピールに対して次のように述べたという。「あなたの政府は内閣によって運営されているのではなく、各省庁の長があなたと意見を交わすことによって運営されている。」⁽¹⁰⁾こうして内閣におけるピールは、もはや「同輩中の首席者」ではなく、強力な指導者としての地位を占めるに至ったのである。

以上のように、ウォルポール以来イギリスの首相の地位は、国王の権力との葛藤、議会との対立の克服と責任内閣制の形成、閣僚に対するリーダーシップの發揮といった幾つかの歴史的段階を経るなかで、次第にその優越性を獲得してきたといえる。しかしながら、このような首相の地位の強化は、ピール以後の歴代の首相によって引き継ぎ継承され普遍化されたわけではなかった。その理由として、何よりも一九世紀後半以降の政府業務の増大が挙げられねばならない。ピールの時代までの政府活動は、産業革命のもたらした巨大な経済的インパクトを受けつつあったとはいえ、なお個人の能力如何でその対応が可能な分野に限られていた。けれども一九世紀後半以降のイギリスにおいては、救貧、保健衛生、教育、警察、道路等の各行政分野に関してのさまざまな立法を通じての試行錯誤が続けられ、また対ロシア政策をはじめとする外交問題やアイルランド問題の政治的重要性が一層増大するなかで、政府の活動領域は著しく拡大していった。こうした時代に政権を担当したデイズレーリやグラッドストーン、ソールズベリーら

は、もはやピールに匹敵する強力な権限を首相個人として独占することはできなかつた。そこでは、首相は政府の直面する問題に内閣全体の協力を得て対処しなければならず、政策問題に関する内閣の連帯責任の原則が、議会による内閣不信任を防止するためにも、一層強化される必要があつた。⁽¹¹⁾そして、この必要を充たしたのは、一八六七年の第二次選挙法改正を契機とする政党組織の強化に他ならなかつた。此処に至つて、イギリスの首相の地位に関する次のような原則が明確化された。すなわち首相は、第一に議会与党のリーダーとして議会の運営を指導する。第二に与党の主要な幹部に閣僚の地位を配分することによって内閣の政治的意志統一をはかる。第三に自からは強力な行政部の長たるよりも諸大臣の意見の調整者としての役割を果たすという原則である。かくして、イギリスの議院内閣制の全貌が形成されるとともに、首相の地位は個人的資質や指導力よりも制度によって規定されるようになったのである。

ところで、リチャード・ローズは、イギリスの政府機構が極めて制度化されているという点こそが、首相の果すべき職務内容を決定する最も強力な要因である、と指摘している。⁽¹²⁾すなわち、イギリスの政府は、(一)組織的にはそれぞれの大臣の管轄する各省庁から構成され、(二)集団的にみれば、各閣僚は個々の政策に関して首相よりも遙かに多くの時間を費やし、(三)憲法上は、内閣が連帯責任を負つて所謂女王陛下の政府の諸政策を形成しそれを正当化するためのプログラムを一丸となつて実施する、という仕組みが、歴史的経緯のなかで確立され、制度化されてきた。そして、首相はこうした制度のなかに組みこまれて初めて統治活動に関わることができるのであり、個人的な資質によってその職務内容や権限を左右できる部分は極めて限られてきているとされる。⁽¹³⁾

しかしながら他方では、制度を圍繞する環境の変化が首相の地位や職務内容を規定する要因となることも否定できない。一九世紀後半以降のイギリス政府に対する環境の変化としては長期的変化と短期的変化との二つがある。長期

的变化とは、所謂行政国家の抬頭に伴う一般的傾向としての政府業務の拡大である。既に述べたように、一九世紀後半から兆し始めたこの傾向は、二〇世紀の大衆社会状況の到来とともに一層急速かつ広汎に進展した。そして内政外交を問わず政策の形成と執行の両過程において専門的知識と技術を有する官僚機構が抬頭して来るに至った事實は、広く知られるところである。知的素人 (Intelligent layman) による行政、スペシャリストよりもジェネラリスト行
政官の重視を伝統とするイギリスもまた、その例にもれなかった。他方、短期的な環境の変化として最も影響力の大きいものは、対外的危機特に戦争の勃発であろう。わけても二度にわたる世界大戦時にイギリス国家存亡に関わる危機のなかで、国民はロイド・ジョージとチャーチルという個人の強力な指導力の發揮を求めたのであった。何れの場合にも首相は、少数閣僚によって構成される挙国一致内閣を指導し、合議や妥協による決定よりも首相個人の責任に基づく迅速な決定を優先させた。このように、今世紀における首相の地位や職務内容は、制度的要因と並んで、政府業務の増大という長期的・内在的な環境の変化と、対外戦争という短期的・外在的な環境の変化との二つの要因によっても規定されるといえよう。一九一六―二二年に首相を務めたロイド・ジョージの立場は、この二つの要因が最も顕著に作用した時代の例と見なすことができる。すなわち、ここでは、制度化された政府の基本構造——議院内閣制——の根幹を覆えずことなく、しかも危急の時代が求める首相の指導力の強化を複雑多様化する政府業務の迅速な処理と調整を通じてはかる、という必要を充たす手段として、首相に直属する政策スタッフ機構が初めて具体化されたのである。

三 ロイド・ジョージ内閣のスタッフ機関

(一) 内閣書記局

右に述べたように、一九世紀末以降、経済・社会のあらゆる分野にわたって政府活動が拡大するにつれて、多様な省庁の行なう諸政策はより密接な相互関連をもつようになるとともに、政策の決定と執行に入念な調整を必要とするに至った。加えて欧州大戦の勃発が戦争遂行に伴う政府活動の範囲を急激に拡大させることによって、政策調整の問題はより一層深刻化した。このような環境のもとでは、各省庁間の合議による決定に依存することなく一貫した政策を遂行するために、至高の権限をもつ少数のメンバーから成る決定機関を置くことが求められる。こうして一九一六年十二月、ロイド・ジョージを首班としアンドリュウ・ボナ・ロー、アーサー・ヘンダーソン、アルフレッド・ミルナー卿、ジョージ・N・カーゾン卿の五人によって構成される戦時内閣 (War Cabinet) が組閣された。この戦時内閣では、省を管轄した大臣はボナ・ロー (大蔵大臣) ひとりであり、他のメンバーは無任所國務大臣として政府業務の監督と決定作成を任務としていた。⁽¹⁴⁾ それだけに、彼らは自分達の決定すべき問題事項に関して、常に的確な情報を得る必要があった。この必要に応えるためのスタッフ機関として、イギリス内閣史上初めて内閣書記局が設置されたのである。この機関が創設される以前までの内閣は、カーゾン卿の描くところによれば、何らの議事日程も議事規則も定められておらず、個々の閣僚が首相の許可を得て提出する議題について誰も事前に予告されることもなかったし、国王宛の首相の書簡以外には文書や議事録が残され保管されることもなかった、とされる。そしてカーゾン卿は

「こうした旧態依然たる内閣制度が、戦時機構としても平和時の機構としても決定的に崩壊するであろうことは、誰もが否定し得ないと思う」と述べている。⁽¹⁵⁾

内閣書記局は、従来帝国国防委員会(Committee of Imperial Defence)においてその書記局が果たしていた機能を戦時内閣にも応用する形で設置され、同委員会書記局長であったモーリス・ハンキー(Maurice Hankey)大佐がそのまま初代の内閣書記局長に就任した。因みにこの内閣書記局の設置は、ロイド・ジョージが組閣後最初に行なった仕事のひとつであると考えられ、一九一六年十二月の組閣後約一週間のうちにハンキー自身がこの機構の概要計画を起草し、翌一七年から予算措置を伴って制度化された。⁽¹⁶⁾そして、閣議の議事日程の作成、議題に関係する資料の事前の配布及び議事録の保管等の機能を果たすことによって、戦時内閣における円滑な閣議運営や決定作成に貢献するものと期待されたのである。一九一八年には政府機構に関するホールデン委員会が、右に述べた諸機能の遂行を任務とする内閣書記局を、戦時・平時を問わず永続的形態として残すべき旨を勧告している。その後、この機関に対してアスキスやボナ・ローから疑問や批判が表明されたが、閣僚として内閣書記局の有無による相違を体験した人々は挙ってその存続を支持した。そして一九三八年にハンキーからエドワード・ブリッジスに書記局長が代った時点で、ブリッジスを長とする内閣官房(Cabinet Office)が設置され、内閣書記局は、それまでハンキーが長を兼任していた帝国国防委員会書記局とともに、内閣官房の一部局として吸収されることになった。⁽¹⁷⁾

内閣官房は、その後第二次世界大戦期を通じてさらにその規模を拡大し今日に至っているが、その主たる機能としてI・ジェニングスは次の五点を挙げている。すなわち、(一)閣議と閣僚委員会の運営に必要なメモ及び文書の回覧、(二)首相の指導のもとでの閣議日程及び閣僚委員会委員長の指導による同委員会の議事日程をそれぞれ作成する、(三)閣

議と閣僚委員会の開催を通知する、(四)閣議決定と閣僚委員会の決定を記録しこれを配布すること及び閣僚委員会の報告書を準備すること、(五)内閣の指示に従って閣議の文書及び決定事項を保管すること、の五つである。⁽¹⁸⁾言うまでもなくこうした機能は、首相個人との緊密な接触を通じてこそ有効に果たされ得るものであるがゆえに、内閣官房は首相の閣議における統制力を効果的に強化する手段を提供した、と評する者もある。⁽¹⁹⁾しかしながら、内閣官房は飽くまでも内閣全体に奉仕する機関である。寧ろ、ハンキー自身が述べているように、閣議決定がひとたび内閣官房の手で明確に文書化され記録に残されたならば、首相といえども、他の閣僚と同様に、これに拘束されねばならなくなる。⁽²⁰⁾さらに、内閣官房は原則として、首相の交代とは無関係にその地位に留まり得る職業公務員によって構成される。このような意味で、ロイド・ジョージによる内閣書記局の設置は、内閣全体の機能の強化を通じて、時代の要請する首相の地位の強化に、間接的に寄与したものと考えることが妥当であろう。これに対し、首相としてのロイド・ジョージ個人の指導力の強化に貢献したのが、以下に述べるところの、ガーデン・サバードとよばれた彼の個人的秘書グループであった。

(二) ガーデン・サバード

首相に直属する個人的秘書官は、ロイド・ジョージ以前の時代から存在していた。また彼以後の時代でも、チャールに対するチャーウエル卿、ハロルド・ウィルソンに対するパロー卿やバーナード・ドナヒューといった人々のように、単なるルーティン・ワークのための秘書以上に、政治的・経済的助言者の役割を務めた側近の例は数多く挙げられる。けれども、ロイド・ジョージのもとにおけるガーデン・サバードは、日常的業務の処理や助言者の枠を越え

て、積極的な政策調整機能の遂行を通じて首相の指導力の強化に寄与した点では、イギリス行政史上特異な例であった。

ガーデン・サバープという奇妙な名称は、このグループがダウニング街十番地の敷地内で首相官邸とは別棟の建物を仕事場としていたことから由来する。そして、オックスフォード大学教授W・G・S・アダムス(W. G. S. Adams)をリーダーとし、ラウンド・テーブル紙の編集長フィリップ・カー(Philip Kerr)、ウェールズの炭鉱所有者で自由党の下院議員デイビッド・デイビス(David Davis)、オブザーパー紙の社主で保守党下院議員ウォルダフ・アスター(Waldorf Astor)、南ウェールズの商業統計学者ジョセフ・デイビス(Joseph Davis)の五人で構成され、一九一七年一月に発足した。(尚、同年五月に新たに自由党下院議員でジャーナリストのセシル・ハームスワース Cecil Hermsworth)が加わり、同六月にはD・デイビスが辞め、また翌年七月にはアスターが食糧省政務次官へ転出している)ここで明らかのように、彼らはすべて職業公務員ではなく、多様な分野の専門家として結集したのであった。換言すれば、ガーデン・サバープは、ホワイトホールの正規のヒエラルヒー組織とは無関係な政治・経済面に関する一種の頭脳集団として形成されたのである。そして各人の専門分野に応じて、任務を次のように分担した。すなわち、アダムスは一九一七年三月まで食糧、労働問題、その後はアイルランド問題を担当、同年五月からハームスワースが労働問題を担当、J・デイビスは、食糧、船舶問題を、D・デイビスは海軍及び戦時局(War Office)の政治的・戦略的問題をそれぞれ担当、その他鉄道、鉱山、海運の各分野はアダムス、ハームスワース、J・デイビスが分担、さらに軍事及び外交に関する情報の収集と提供をカーが担当する、という体制が採られた。⁽²⁾

既に述べたように、ガーデン・サバープの一カ月前に内閣書記局が設置されたが、その機能は閣議の議事日程の作

成や議事録の保管、資料の配布といった、言わば機械的な業務に限定されていた。これに対しガーデン・サバールは、戦時内閣の決定作成過程全体を通じて活発に関連情報を収集し、それらを有益な形で首相に提供することを主たる任務としていた。彼らは、各省庁の文書や公務員の意見に直に接することによって、重要な情報をまとめ、また各省庁から閣議に出された議題に対して批評を加えることも可能であった。さらに、彼らのもつ専門的知識や公務員との個人的接触は特に有効であり、その結果、単なる情報収集のみならず、フォーマルな決定を閣議に残すだけでガーデン・サバール自身の手によって問題を解決できる場合も幾つかあったとされる。⁽²²⁾ 言うまでもなくこのように首相の個人的秘書グループが広汎な活動の場を得た理由は、当時のイギリス政府の置かれた状況に求められる。周知のようにイギリスの政府各省庁は、それぞれの業務を相互に独立して遂行することを伝統とし、その利益関係に直接の対立が生じない限り省庁間の水平的な調整は——大蔵省による財政統制以外には——試みられることはなかった。けれども、第一次世界大戦の勃発に伴い、軍需省や船舶省の設立にみられるように、政府各省庁機構の分割や再統合が繰り返されると、新設の省と旧来の省との間に所轄範囲をめぐる対立が生じるようになった。特に一九一五年の軍需物資法 (Munition of War Act) の制定によって設立された軍需省は、軍需物資の生産と供給を一元的に統制することを目的としていたために、自己の権限領域を侵されることに對する関係各省(特に海軍省)の強い抵抗を受けた。それゆえ、こうした省庁間の対立を調整する場として多くの省際委員会 (Interdepartmental Committee) が設置され、各省の公務員同志が内閣の指揮に頼ることなく自発的な合議によって政策上の調整をはかることが期待された。ガーデン・サバールは、このような省際委員会の後見役を果たすことを通じて、明らかに政策調整機能を發揮したのである。⁽²³⁾ さらに、当時の政府が戦争の遂行に伴う新しい政策課題に直面していたことも、ガーデン・サバールの機能

を拡大させた要因であった。すなわち、ロイド・ジョージは民間船会社への貨物船の割り当て、食糧の配給、工業労働力の管理といった、未だかつて誰も試みなかった政策問題について最終的な政治責任を負わねばならぬ立場にあった。しかもこれらの政策の執行上の責任は、前述のようにさまざまな新設省庁や部局の長達に無秩序に委任されている状態であった。したがって、こうした混沌たる執行責任の体系を管理するうえで、時宜にかなった報告をする専門的知識を備えた直属の助言者集団の存在が、首相にとって不可欠となったのである。⁽²⁴⁾ 以上のような政策調整と情報の提供という機能を通じて首相の業務を補佐したガーデン・サバープの活動は、内政・外交及びアイルランド問題等多様な分野に及んだが、ここでは海運問題に関する彼らの活動を例示するに留めたい。

海運問題はJ・デビスとハームスワースの担当であり、時局の逼迫のなかでガーデン・サバープが当初から取り組んだ問題であった。一九一七年三月にJ・デビスは、彼の集めた食糧統計に基づいて毎月六千トンの割合で穀物を輸入する必要のあることを食糧相デボンポート卿に進言した。この進言は閣議において了承され、船舶相J・マックレーに対し、アメリカ合衆国からの輸入穀物の船積み量を増加させる旨が命じられた。けれどもこの決定に対しては、各省庁から所轄業務への干渉であるとする不満が数多く寄せられた。そこでデビスは、同年中に、穀物在庫量、輸送に利用可能な船舶トン数、予想される船舶の損害及び造船計画の關係について、他のいかなる政府機関もなし得ぬ程の詳細な比較分析を示した報告書をロイド・ジョージに提出したとされる。⁽²⁵⁾ さらに、このような基礎的情報の提供以外に海運問題に関しては、ガーデン・サバープが政策調整に具体的に関わりをもった場合がある。第一にドックの労働力の確保をめぐる問題、第二にタバコ輸入の増加問題、第三に、ベルギー援助に伴う海運輸送の問題である。

港灣における船舶修理作業に多大な時間を要することは、穀物輸入に對する重大な制約となつていた。既に一九一五年に、船主、港灣事業主及び労働組合の代表から構成される港灣・運輸執行委員会(Port and Transit Executive Committee)が設置され、戦時における労働力不足に對処していたが、さらに徴兵が開始されると、工員の徴兵免除を必要とする重要な仕事を行なつてゐるドックを選定するために港灣労働委員会(Port Labour Committee)が創設された。しかし、さらに労働力不足が深刻化するに及んで、軍隊の輸送大隊が人員不足のドックを抱える港に派遣された。この結果、港灣労働委員会によって兵役を免れた筈の労働者が輸送大隊に徴用され、かつて民間人として行なつていた仕事を軍規に従つて遂行することを余儀なくされている、という不満が労働組合から表明された。そして組合は、港灣・運輸委員会とその地方支部委員会から代表を引き揚げる事態が、一九一七年七月に起つたのである。

ロイド・ジョージはこの解決をJ・デビスに委ねた。これを受けてデビスは、同年十月までに戦時局、海軍、船舶省、港灣事業主、労働組合の各代表を首相官邸に招き、会談の結果、港灣・運輸執行委員会の地方支部委員会メンバーが当該地域の港灣労働委員会の委員を兼任すること、及び中央の港灣・運輸委員会における労働組合の代表の立場を強化するという合意を得ることによつて、対立の調整に成功したのである。⁽²⁶⁾

港灣労働力の問題とほぼ同時期に、ハームスワースが手懸けたのは、タバコの輸入に要する船舶の配分問題であつた。タバコを含め輸入物資の海上輸送は、ドイツによる無制限潜水艦攻撃宣言のために深刻な打撃を受けていた。當時のイギリスでは軍需物資と生活必需品との輸入のバランスを政府の許可制によつて維持していたが、一九一八年八月にタバコ会社とタバコ統制官が、予想される国内タバコ不足に備えて輸入拡大の許可を直ちに下す必要のあることを政府に警告した。ハームスワースは直ちにこれに関する実態を調査し、緊急に對策を講ずべき旨を首相とボナ・

ローに進言した。この問題の中心は、タバコの市場が季節に左右されるために、単に運送に要する船舶のスペースを配分する措置だけでは実際に必要なトン数を確保できないという点にあった。それゆえハームスワースは、輸送船舶を割り当てるべき輸入物資のリストにタバコを加えるという閣議決定は問題解決にならない、と主張した。しかしながら、こうした彼の主張は、ロイド・ジョージのフランス訪問の時期と重なったこともあって、直接首相に採り上げられることはなかった。そして結局彼はこの問題から手を引くことになり、その後タバコ・マッチ統制局が、在庫量の不足を理由にタバコの消費規制を実施する必要があることを報告するに及んで、この問題の閣議における処理は、同統制局の立場を支持するボナ・ローに委ねられることになった。このように、タバコの輸送問題に関してハームスワースは政策調整機能を十分に發揮することはできなかった。ここでの彼の役割は、通常の経路に代わって政府への要求を伝える臨時のチャネルを提供したものと考えることができる。⁽²⁷⁾

一九一八年三月以降ハームスワースが担当したのは、ベルギーへの援助物資の輸送問題であった。これは、ベルギーの民間人に食糧と医薬品を提供することを目的とした国際機関であるベルギー救済委員会(Commission for the Relief of Belgium—以下C・R・Bとよぶ)によって課せられた問題である。既に述べたように、当時の深刻な輸送船舶不足のなかで、他国の援助に供する船舶を確保することは極めて困難であった。ハームスワースは、C・R・B側の責任者とロイド・ジョージ及び食糧省や船舶省との間に立って、必要な船舶の確保と調整についての意見交換の仲介者として活動した。そしてこの結果、C・R・Bとイギリス政府との関係の監督者として新たに任命されたJ・C・スマッツ(南アフリカ連邦首相で戦時内閣の閣外相)のもとで、彼は事実上戦時内閣の代理人としてこの問題の調整に関わることになった。⁽²⁸⁾特にハームスワースにとって、外務省の抵抗を解決することが急務であった。なぜな

ら、C・R・Bの活動を通じて重要物資がドイツの手に渡ることを防ぐ責任は外務省封鎖局が負っており、それゆえ同省は、イギリス政府がC・R・Bに協力することに消極的だったからである。加えて、外務省の役人には、ガーデン・サバードが外交政策に介入することに對する反感があった。同年六月にホームスワースが外務省に、この問題に關する同省の得た情報を提供しよう依頼したのに對し、同省封鎖局は、C・R・Bに關していかなる問題が議論に値するのかは何も知らされていないと述べ、「外務省としては、初めから議論のキャの外に置かれ、今さらダウング街十番地に居る見ず知らずの紳士に十分な情報を提供せよと言われては、極めて不愉快である」と返答している。

こうした事態のなかで、ホームスワースは当時の封鎖局長官ロバート・セシル卿と直接会談をもった。そして外務省側からホームスワースに對して、C・R・Bに協力することから生ずる外交上の問題の説明と、政府が先づ最初に外務省と協議しない限りこの問題に關与しないようにとの要求が出されるとともに、セシルもまたそれ以外の部分については譲歩することを認め、同年七月にはフォーマルな調整が確保されたのである。

以上の海運問題に關する三つの例にみられるガーデン・サバードの活動は、第一の例では新設の執行機關及び軍隊と労働組合との対立の調整、第二の場合には政府に對する要求伝達の経路の提供、そして第三の場合では國際機關と政府及び各省庁間における政策の調整、という諸機能をそれぞれに果たしたものと見えよう。何れの場合にも彼らは、各人の専門的知識を駆使し、フォーマルな政府組織の外部にあって独自の立場から、戦時における政策の迅速な決定と運営に貢献したのである。

しかしながら、このようなガーデン・サバードの活動が、ホワイトホールの官僚機構から必ずしも好意的に受け容れられたわけではなかった。それは何よりもこのグループの全員が職業公務員以外の人々であり、それゆえに彼らが

各省庁における日常的な内部業務の処理についての知識を欠いている、と見なされたからである。³⁰⁾したがって、戦争という緊急事態が去り平時に戻ったとき、政府の頂点部分に付随するスタッフ機関が省庁間を横断する調整機能を果たすことに対して公務員の側から強い抵抗が生じのは当然の帰結であった。³¹⁾こうしたなかで一九一八年十一月、大戦の終結とともにガーデン・サバーブは僅か二年間足らずの任を終わり解散したのである。

四 結びに代えて

以上に述べたように、ロイド・ジョージ内閣のもとで、内閣書記局とガーデン・サバーブという二種類のスタッフ機関が創設された。ここで再度この両者の相違を整理すると以下ようになる。第一に内閣書記局が内閣全体のための補佐機構であるのに対し、ガーデン・サバーブは首相個人を補佐する。第二に前者は職業公務員によって構成されるが、後者はすべて非公務員である。第三に、前者の機能は閣議の議事日程の作成や資料の配布、議事録の保管といった日常的・機械的業務の遂行であるのに対し、後者は専門的な情報の提供や政策上の調整機能を果たす。そして第四に、内閣書記局はロイド・ジョージの辞職後も存続し、内閣官房として次第にその地位を強化されて今日にまで至っているのに対し、ガーデン・サバーブは第一次大戦期の一時的機構として終わっている。両者の機能的側面にのみ着目するならば、内閣書記局を補助的スタッフ (auxiliary staff)、ガーデン・サバーブを一般的スタッフ (general staff) として分類することもできるであろう。しかしながら、この二つの機関の存否を規定した根本的相違は、前に述べたところの、イギリス政府を囲繞する二つの環境の変化、すなわち長期的変化と短期的変化とに由来するものと

いえよう。もとよりこの二つの変化は全く別個に現われたのではなく、両者の相乗作用が二つのスタッフ機関を生ぜしめたことは明らかである。けれども、その後の展開をみる限り、内閣書記局は日常的な官房業務の遂行を通じて内閣全体の機能の強化に貢献し、それゆえに行政国家現象に伴う政府業務の拡大という長期的傾向に対応するものとして、議院内閣制の伝統的構造のなかに制度化されて存続し得たのに対し、ガーデン・サバールは明らかに対外戦争という短期的な環境の変化の産物であったといえるであろう。⁽³²⁾ すなわち、首相個人の指導力の強化のために、通常のイギリス行政機構には馴染まない省庁横断型の調整機能を敢えて發揮する首相直属の非制度的なスタッフの活動は、戦争という緊急事態においてのみ認められたに他ならないのである。

このように、内閣書記局とガーデン・サバールは、イギリスの首相に対する補佐機構として極めて対照的な性格をもつ例であった。そして、前者が制度化されて存続し後者が大戦終了とともに消滅したという事実は、スタッフ機構の強化による首相の地位の向上が、その根底において尚お、首相を「同輩中の首席者」とみるイギリス議院内閣制の伝統の枠内においてのみ可能であることを例証しているといえよう。蓋し、イギリスの首相は制度化された政府構造のなかに組みこまれて初めて統治活動に関わることができる、という前述のローズの指摘は、この意味においても理解できるのである。

註

(1) Richard Rose, "British Government: The Job at the Top", Richard Rose & Ezra N. Suleiman (ed.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington, D.C., 1980, pp. 31-32.

(2) *Ibid.*, p. 32.

- (3) Ibid., pp. 27-31. ローズは、これらに加えて公務員省 (Civil Service Department) も挙げているが、同省は一九八一
年にサッチャー首相のもとで廃止が決定されてくるため、ここでは誤解を避けるため割愛した。
- (4) R. H. S. Crossman's "Introduction" in Walter Bagehot, *The English Constitution*, London, 1964, p. 51.
- (5) Byrum E. Carter, *The Office of Prime Minister*, Princeton, 1956, pp. 23-24.
- (6) Ibid., p. 24.
- (7) Ibid., p. 33.
- (8) Sidney D. Bailey, *British Parliamentary Democracy*, London, 1958, p. 167.
- (9) Carter, op. cit., p. 33.
- (10) Ibid., pp. 194-195.
- (11) 片岡寛光教授によれば、このような連帯責任の強化は、本来内閣が議会の統制に服するという意味から内閣が議会を指導
する意味への逆転であるとされる。片岡寛光『内閣の機能と補佐機構』(成文堂、昭和五七年) 一三五頁。
- (12) Rose, op. cit., p. 44.
- (13) Ibid., p. 2, p. 33, p. 46.
- (14) John P. Mackintosh, *The British Cabinet*, Third edition, London, 1977, p. 371.
- (15) D. N. Chester, "Development of the Cabinet 1914-1948", Lord Campion (et. al), *British Government Since
1918*, London, 1951, p. 38.
- (16) Sir Ivor Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge, 1951, p. 225.
- (17) Chester, op. cit., pp. 39-40.
- (18) Jennings, op. cit., p. 227. 七箇、前掲書、一六一―一二頁。
- (19) Carter, op. cit., p. 204.
- (20) Ibid., p. 205.
- (21) John Turner, *Lloyd George's Secretariat*, Cambridge 1980, pp. 2-3.
- (22) Ibid., p. 5.

- (23) *Ibid.*, p. 6.
- (24) *Ibid.*, pp. 6-7.
- (25) *Ibid.*, p. 30.
- (26) *Ibid.*, pp. 30-31.
- (27) *Ibid.*, pp. 31-32.
- (28) *Ibid.*, p. 33.
- (29) *Ibid.*, p. 34.
- (30) D. N. Chester & F. M. G. Willson, *The Organization of British Central Government 1914-1956*, London, 1957. p. 290.
- (31) 特にフィリップ・カーはガーデン・サバーブの解散後もバリ講和会議に際してロイド・ジョージに随行するなど第一次大戦後の外交政策に関しても依然として活動を続けていた。これに対しバルフォアの後を継いで外務大臣となったカーゾン卿は、ロイド・ジョージに次のような抗議文を書いている。(但しロイド・ジョージの辞任により実際にはこの書簡は送付されなかった)「現実には、二つの外務省をもつ体制が形成されつつある。ひとつは、私が常日頃責任を負っている外務省で、もうひとつはダウニング街十番地に存在する。両者の本質的な相違は、私の方は自分の語ったこと、自分が受けとりまた打電したすべての電報、そして私が知ったあらゆる重要な情報を貴殿のみならず私の同僚のすべてに報告しているのに対し、もうひとつの外務省で行なわれたことについては、私は殆んど偶然にしか知ることができない、という点である」。
- Jennings, *op. cit.*, p. 203.
- (32) 但し、ガーデン・サバーブの存在自体が官僚制的で団体国家的な中央政府の新しいリヴァイアサンの出現の始まりであるとする指摘もなされている。David Butler (ed) *Coalitions in British Politics*, 1978. 飯坂良明・岡沢憲美・福岡政行・川野秀之訳『イギリス連合政治への潮流』(東京大学出版会、一九八〇年) 六八頁。