

研究ノート

## オーストラリアの首相交代のパターンの変化

陶山 宣明  
日本映像翻訳アカデミー

### The Change in the Pattern of Australian Prime Ministers' Turnover

SUYAMA Nobuaki  
Japan Visualmedia Translation Academy

**Abstract :** Australian prime ministers have left the apex of power for various reasons. In retrospect, out of 35 prime ministers, 11 were dethroned by elections. Only Andrew Fisher came back to win an election after an electoral defeat as a prime minister. Two prime ministers: Edmund Barton and Robert Gordon Menzies retired voluntarily after their distinguished political careers. Early in Australian history, when the party system was not stable, many prime ministers resigned because they could not find the suitable interparty arrangement to stay in power. The Arthur Fadden government was defeated by a vote of no confidence in the House of Representatives. The very first prime minister who faced a coup in caucus was Billy Hughes, who was to be replaced by Stanley Bruce. Many more inside-the-caucus coups took place in the post-war period, with four of seven in the present decade. A prime minister whose party wins an election cannot survive one term even though his or her party remains in government. The electorate has to live with a prime minister they did not elect for the rest of the mandate. One main reason for the recent frequency of revolts is the lack of dominant leaders who reign above anybody else inside the party. The other important factor is more advanced and sophisticated polling, which constantly and accurately informs party stalwarts with their party's relative standing and the public's perceptions of their leaders' performances. MPs and Senators whose jobs are electorally at stake are quite sensitive to the ratings, thus they dare to revolt to be on the winning side. Lastly, new issues such as the environment, refugee intake and even foreign relations are juxtaposed with age-old bread and butter issues to divide not only between the parties but across the parties.

はじめに

2018年8月24日に、スコット・モリソンが総督邸で第30代オーストラリア連邦首相に任じられた。ピーター・コスグローブ総督がモリソンを首相に選んだわけではなく、国会の過半数議席を占める保守連合<sup>1</sup>のシニア格の自由党の党首に就任したため、総督は因襲に従ってオーストラリアの首相として任命するに至ったのである。その総督を指名するのは首相の職務で、元陸軍將軍コスグローブを総督として選んだのは第28代首相トニー・アボットだった。

モリソンは、オーストラリア自由党の国会議員たちで構成されるコーカスで、2018年8月24日に新党首に選ばれた。2016年7月2日に行なわれた連邦選挙で、マルコム・ターンブルを首班とする保守連合が、僅差ながらも、国民によって統治するお墨付きを与えられていた<sup>2</sup>。選挙民は向こう3年間の政権政党と首相を決めたはずだっ

<sup>1</sup>戦後を通じて、自由党は地方党（現在の国民党）といつも連合して政権を担っている。自由党がシニア格で、地方党（国民党）がジュニア格のタッグ・チームだが、それぞれが独立した政党であるため、基本的に互いに相手の内部に干渉はしない。しかし、ジョン・マックケウエン地方党党首が、誰が次の自由党党首になるかについて影響力を行使した例もある。

たが、百数名の与党議員の手で首のすげ替えが密室で起こったわけである。アメリカ人のジャーナリストをして、ドナルド・トランプに相当するほどの常軌を逸した政治家はオーストラリアにいないにせよ、善良なる国民の意向を完全に無視する形で、男同士の悪ふざけと愚行で首相が決められていると、書かした<sup>3</sup>。

2010年代になって、のべにするとモリソンは何と6人目のオーストラリア首相である。同じ期間に、かつては回転ドアのように首相の顔が変わると言われていた日本の首相は4人のみで、2012年12月に発足した安倍首相が率いる自由民主党政権は史上最長の政権になっている。安倍首相に菅義偉官房長官がぴったりと横について並走しているが、オーストラリアの副首相は2010年代に6人を数える<sup>4</sup>。

選挙によって決まった首相が一期もたずに党内コーカスでおろされる現象が続いている最近の現象は、オーストラリア連邦の歴史で特殊なのか考察したい。初代首相エドモンド・バートンは、連邦の父たちの中で最も首相にふさわしい人物と判断されて、1901年元日に就任した<sup>5</sup>。初の連邦選挙は1901年3月29、30日に行われて、バートンが属する保護貿易派は、下院全75議席の内、31議席を得て第1党となった。保護貿易派、自由貿易派、労働党の三疎みの関係があったが、労働党は大きい政府を希求する保護貿易派の方に与し、バートンは政権を維持した。創設された高等裁判所判事に就任するため、首相を2年9ヶ月弱務めた後、同じ保護貿易派のアルフレッド・ディーキン（ビクトリア州）に譲った。つまり、初代首相から2代目は、平和裏の勇退による禅譲だった。

戦後、4人の首相（ロバート・ゴードン・メンジース、マルコム・フレーザー、ボブ・ホーク、ジョン・ハワード）が3回以上の選挙に勝利し、長期の間、首相の座にあった。中でも最長政権を築いたメンジース首相が引退した後、早くからメンジースの後継者と目されていたハロルド・ホルトが自由党党首に選ばれたのは自然だったが、ホルト急死の後にジョン・ゴートンとビル・マクマーンが党首になる過程は一筋縄ではなかった。2010年代のコーカスでの首相おろしの頻発は、その原因を絶対的な党首の欠如に求めるのは容易い。だが、他にも理由がないのか探りたい。

## 1. 議員内閣制の原理

イギリスを原点とする議員内閣制では、責任政府が実現してから、議会選挙の結果、議員の中から最も信頼を得た政治家が首相となって内閣を作り上げるのが原点である。政党が育っていった結果、選挙の時から政党がチームとして闘うようになって、選挙に勝利した政党の党首が首相に就任する慣習が確立した。内閣は国会の信任を失ったら、総辞職するか、首相が議会を解散するかになる。内閣が次の選挙まで生き延びたら、それまでの成果について国民の審判を受けて、続投か降板が決まる。政権与党に対して、野党は自分たちがチャンスをもたらしたら与党よりもいい仕事ができると常日頃から訴えて、虎視眈々と政権の座を狙っている。それぞれのポートフォリオにフロントベンチャーをあてがって影の内閣を作っているため、いつ政権が倒れて自分たちに統治する番が回ってきてもいいようにいつも準備ができています。

最終的に首相となる政治家は、通常は選挙に敗れた前党首から党首の座を引き継ぐ。まずは野党党首になって、影の大臣とともに与党を攻撃して、自分たちの政党の方がいい仕事ができると国民に訴える。首相はメディアに頻繁にさらされる機会が多いが、野党党首も限られた範囲でその存在感を示すことができる。イシューについて、政策を実行する立場になくとも、ここで野党ならどうするかと野党党首にマイクが回ってくる。国会のハイライトであるクエスチョンタイムでは、野党は与党と真正面に対峙し、閣僚に鋭い質問をぶつけて、政府の不備を指摘する。常に、首相になったら現首相よりも国民のためにいい仕事をしてくれるのではないかと思わせたい。率いる政党が最大数の議席を選挙で得られたら、野党党首は首相の座に登りつめる。

<sup>2</sup> 陶山宣明「オーストラリア二大政党制の変化—2016年連邦選挙の分析—」『オーストラリア・アジア研究紀要』第1号、2016年、11-21頁参照。

<sup>3</sup> Maureen Dowd, "The Trump vibe spreads down under", *New York Times, International Edition*, Sept.3, 2018, p.11 参照。

<sup>4</sup> 陶山宣明「英連邦諸国の副首相—オーストラリア、カナダ、ニュージーランド、イギリスの4ヶ国比較—」『帝京平成大学紀要』第30巻、2019年、169-170頁参照。

<sup>5</sup> 初代総督ジョン・ホープは、1867年のカナダの連邦結成時にオンタリオ州の首相ジョン・マクドナルドが初代連邦首相に任命された先例に倣って、最大州であるニューサウスウェールズ州の首相だったウィリアム・ラインを初代連邦首相に任命しようとした。ところが、そもそもリンは連邦化に反対していた政治家で、連邦化に貢献した有力な政治家は誰も彼の組閣に応じようとしなかった。その結果、ニューサウスウェールズ州のバートンが推挙されて、バートン内閣の大臣が決まるのは就任式のほんの数日前となるほどのどたばただった。

全ての団体にある程度共通するけれども、特に政党には一致団結して仕事を遂行していく不文律がある。内で反対意見を述べて建設的な貢献をしていくのは許されても、外に対しては全体の路線に従っているように見せる必要がある。一般の平党员から上に行けば行くほどその共同歩調の縛りは強くなり、閣僚が表沙汰に政権の方針、政策に矛盾する言動を取ったり、首相のリーダーシップを批判したりすれば、直ちに内閣から追い出される。最悪の場合には、党员資格すらも剥奪される羽目となる。そもそも全体的な方向性を示す党是に同調して党员となったわけだから、党指導部が大きく違う方向に舵取りでもしない限りメンバーシップは定着する傾向がある。

首相の権力の礎は、政党の党首として、自党が国政の中心である国会を取りしきれるだけの議席を選挙で有していることにある。党首として民主的な選挙戦を戦い抜いて自党を勝利に導いて政権の掌握に成功した首相は、政権を同じ党の前任者から受け継いだ首相よりも、党内の立場が磐石である。のみならず、一度でも選挙に勝てる能力を証明済みなので、野党からも軽んじられにくい。

アメリカ合衆国の強い影響を受けたカナダを例外として<sup>6</sup>、イギリス連邦の国々では、党首は国会議員で構成されるコーカス内で決められる伝統がある。カナダのように党员を一同に集めて行われる党大会で選出された党首は、コーカス内選出よりもずっと強い正統性が与えられ、なかなか容易にはおろされない。オーストラリアでは、2013年にALPが一般党员と国会議員の両方合わせて党首を選ぶように変更が行われたが<sup>7</sup>、それまでは二大政党の党首はキャンベラのコーカスルームのみで決められていた。

## 2. オーストラリア首相交代のパターンの変遷

初代バートの勇退から第29代ターンブルがコーカス内反乱でおろされた事例まで、オーストラリアでは、のべにすると35の具体的な首相の終わり方がある。表1のように、8つの項目で分類すると、辞任がなくなり、首相の座を所属政党のコーカスで追われるケースが増えていることが分かる。

バートン以外に勇退した首相は史上最長期間首相を務めたメンジースであるが、メンジースは他の理由での辞任を含めても自分で自分の退出を決めることができた最後の首相である。退任時の年齢は71歳で、今だにオーストラリアの首相として史上最高齢である。政界を退いた後には、母校メルボルン大学の学長に就任したりして、1978年に83歳で亡くなるまでも影響力のある人物であり続けた。

労働党を含む不安定な三棘みの関係にピリオドを打つため、1909年にディーキンの下で保護貿易派と自由貿易派は合同して連邦自由党を結成した<sup>8</sup>。かくして、オーストラリアに労働党対非労働党の二大政党制が定着することとなった<sup>9</sup>。1910年以前の首相の辞任は、未だ政党制が安定していなかった時に、どの政党も選挙で過半数を確保できず、3政党の中のアドホックの合意が壊れることに起因していた。だが、ALPは、第一次世界大戦時には徴兵制の採用をめぐる、世界恐慌時には対応策をめぐる、分裂騒ぎが起こった<sup>10</sup>。ALPに分裂が起これば、非労働党の勢力にも変化が生じて、政党が再編成される過程で、辞任劇が起こったりした。本当の意味で二大政党制が確立するのは、いよいよメンジースが自由党を創設する1944年まで待たねばならなかった。

オーストラリア史上一度だけ内閣不信任案が下院で成立して総辞職となったのは、アーサー・ファッデン統一オーストラリア党(UAP)・地方党連立内閣である。地方党党首だったファッデンは、メンジースの辞任を受けて首相に選ばれたが、カーティンALPに不信任案を通されて、たったの39日でファッデン連立内閣は幕を閉じることとなった。1975年11月11日にゴフ・ホイットラム首相はジョン・カー総督によって役職を解かれたが、罷免された唯一の首相である<sup>11</sup>。野党党首だったフレーザーが臨時的なケアテーカーの役割を果たすべく首相に就

<sup>6</sup> 1919年に、カナダ自由党が、党大会でウィリアム・ライオン・マッケンジー・キングを党首として選出したのを嚆矢として、党首選出大会が恒例化した。

<sup>7</sup> 2013年選挙で敗れたケビン・ラッドの後継をビル・ショーツンとアントニー・アルバニーズが争い、ラッドが党首として採用した新ルールでショーツンが勝利した。コーカス票の割合と一般党员票の割合が同じ重みで合計される。アルバニーズは党员票の約60%を得たけれども、ショーツンが約64%の議員の支持を受けた。合わせると、ショーツンが52%、アルバニーズが48%となって、ショーツンが党首の座に就いた。2019年選挙で敗れたショーツンの後継にアルバニーズが選ばれた時には対立候補がいなかったため、票決は行われなかった。

<sup>8</sup> 中道右派という点では同じだが、現在の自由党とは違う政党である。

<sup>9</sup> 陶山宣明「Comparison of the Australian and New Zealand Political Party Systems」『ニュージーランド研究』第23巻、2017年、19-30頁参照。

<sup>10</sup> 陶山宣明「オーストラリアとニュージーランドの労働党比較」『日本ニュージーランド学会誌』第23巻、2016年7月30日、5-11頁参照。ALPのもう一つの大きな分裂は、冷戦時、共産主義の党内への浸透をめぐる起り、右派が離脱して民主労働党(DLP)を創設した。DLPの存在理由はALPを政権の座から遠ざけることにあり、自由党と地方党は大いに助けられた。

任したが、下院の議席を十分に持たない与党では長命は不可能で、直ちに総督に両院の解散を助言した。翌月に行われた選挙で、自由党と地方党の保守連合は上下院とも完勝した。

表 1 歴代オーストラリア首相の終わり方

理由	戦前+戦中	戦後～2009年	2010年代	総人数
選挙で敗退	5	5	1	11
辞任	7	0	0	7
コーカス内反乱	1	2	4	7
死去	2	1	0	3
勇退	1	1	0	2
不信任案成立	1	0	0	1
罷免	0	1	0	1
臨時	2	1	0	3
合計	19	11	5	35

(注) 同じ人物が二度以上に渡って首相を務めているため、のべ人数が35となる。

ジョー・ライオンズ、ジョン・カーティン、ホルトの3人の首相は在任中に命を落としたが、前者2人は心臓発作で亡くなり、ホルトは趣味のスクーバダイビング好きが高じて、モーニング半島沖で行方不明となった。ライオンズが急死した後は、UAPと連立する地方党の党首だったアール・ページが俄かに就任したが、最初からUAPの次の党首が決まるまでの前提で引き受けた。ところが、自分にとって最悪のメンジースがUAP党首に選ばれた時には、入閣を拒み、後に地方党の党首の座からもおろされるに至った。カーティンが急死した時には副党首だったフォードが首相を務めたが暫定的で、既に党内で重鎮として目されていたベン・チフリーが正式に新党首としてコーカスで選ばれた。

ジョン・マッキューエンは自由党と連立する地方党の党首だったので、ホルト首相急死を受けて、自由党の次の党首が選ばれるまでの約束で首相を務めた。だが、マッキューエンは自由党のリーダーシップ選出に影響力を行使できるほどの政治家で、マクマーンを性格面でも政策指向の点でも強く嫌悪したため、上院議員だったゴートンが選ばれる結果となった<sup>12</sup>。ところが、ゴートンのリーダーシップに対して、自由党党内で不満がくすぶり、次の選挙に向けて暗雲がたちこめることとなった。1971年3月10日に、ゴートン党首に対する信任投票が採られ、信任33、不信任33の結果で党首として居すわることは可能だったが、潔く引き下がり、ビル・スネデンを破ったマクマーンが晴れて党首に就任し、首相となった。ゴートンは、自分が創設したナショナリスト党の党首の座から引きずりおろされたビリー・ヒューズに次いで、史上2人目の党内クーデターの被害者である。

1991年に、ホークがALPコーカス内の反乱で、長く財務大臣を務めた重鎮ポール・キーティングによって党首の座を奪われた。その時の挑戦は2段階に及び、まず6月3日に、キーティングは財務大臣を辞任してホークに挑んだが、ホークを支持するALP議員の方がずっと多かったためクーデターは不首尾に終わった。一度はねられてもキーティングは怯まず、12月20日の2度目の挑戦で、僅差ながらホークよりも多い支持を得て、第24代首相に就任した。

<sup>11</sup> 1932年に、ニューサウスウェールズ州で、ジャック・ラング州首相がフィリップ・ゲーム州総督に罷免されている。ただし、その当時には連邦総督であろうと州総督であろうと、国王によって選ばれて任命されていたため、ホイットラムのように自らが指名した総督によって罷免されたわけではない。

<sup>12</sup> 議員内閣制で首相が下院に議席を持たないといけない規則はないが、憲法慣習として、下院議員であることが求められている。首相就任時には上院議員だったゴートンは、翌月、補欠選挙で下院に議席を得て、下院議員に鞍替えした。カナダでは、ジョン・アボットとマッケンジー・バウウェルの2人の首相は、終生上院議員のままで終わった。ただし、二人とも暫定的な性格が強く、一度も選挙を戦ってはいない。選挙で勝利して長期政権となっていたならば、下院への移動が求められていたと推察される。

### 3. 2010年代に続出するコーカス内反乱

いささか異常とも思える2010年代で、ハード率いる保守連合による長期政権を倒して新しい時代の到来を予想させたケビン・ラッドは、2010年6月24日に当時の副党首だったジュリア・ギラードを担ぎ出した勢力によって反乱を起こされた。2007年には、ALP党首ラッドは、ハードよりも20歳近く若く、オーストラリア国立大学で中国学を専攻し、外交官上がりで中国語を巧みに操り、アジア太平洋時代のオーストラリアにふさわしい首相と思われた。ギラードは史上初の女性副首相でさらに若く、ラッドと不可分ない組み合わせで、ALPは多くの変化をもたらしてくれるであろうと期待された。

ところが、国民が受けた好印象とは裏腹に、党内でのラッド評は決して芳しくなく、閣僚クラスの議員からも陣笠議員からも信任を次から次へと失っていった。そうする内に、ラッド内閣の支持率も落ちていき、2010年選挙のほんの数ヶ月前に、ラッド党首ではALPは勝てないことを危惧し始めた政局ブローカーたちは、副首相のギラードに乗り換えた。ラッド自身、コーカス内の過半数の支持者をギラードに奪われたことを察知し、ギラードとの一騎打ちを避けて退いたため、票決には至らなかった。

ギラードを党首にしてALPは2010年選挙に挑んだが、3年前の選挙から11議席も減らして、2大政党のどちらも安定過半数を取れないハンゲパーラメントとなった。独立議員と緑の党の協力を得て、辛うじてALP政権を維持したギラード首相は党内外の攻撃の矢面に立った。2007年に理想に駆られてALP政権を欲したけれど期待に応える結果を出してくれない不満は、庶民のヘアドレッサーをパートナーにする初の女性首相に最初は感じた斬新さに騙された失望感が加わり、ALPの不人気を後押しすることとなった。選挙のある2013年になってもALP敗北必至の予想が続く中、6月26日にコーカスの議員たちは選挙民には人気が高いラッドに乗り換えた。しかし、首のすげ替えは奏功せず、9月7日にALPは野に下ることとなった。

2013年選挙で保守連合は獲得議席数90で大勝し、90議席以上で勝つのは1996年のハード党首以来だった。しかし、ジョン・アボット個人は極めて不人気な政治家で、かつ、左派と右派の派閥が明確に恒常化しているALPに対して、自由党は硬い派閥は存在しない伝統があったが、自由党保守派に属するアボットに対して穏健派議員は気候変動や難民問題などで対立していた<sup>13</sup>。アボットは1期もたずに、2015年9月14日、穏健派のマルコム・ターンブルによって党首の座を奪われた。ALPの内部分裂が党の評価を著しく低めてアボット率いる保守連合が選挙に勝てたことは百も承知の上で、ターンブルがアボットに首相として取って代わることは自由党の利益に適していると判断され、ALPと違って翌年の選挙までに新首相が評判を高めるのに十分な時間的余裕を与えられるようにした配慮から生じたタイミングである。

ターンブルは自由党の軸足を少し中央にずらして保守連合の再建を図ったが、ラッドの後に一般黨員も含めた投票で選ばれたビル・ショーテンに善戦されて、2016年の選挙は辛勝だった。勝つには勝ったが、与党の議席を相当減らしたターンブルは政権発足の時から風当たりがきつく、1期もつのは難しいと思われたが、案の定、揺れ戻しが起こって、前首相アボットを含む保守派から突き上げがしきりに起こり、2018年8月に2段階で党内クーデターが発生した。まず、8月21日に内務大臣ポール・ダットンがターンブル首相に反旗を翻したが、票決で成功しなかった。ところが、その先にも反乱の動きが収まらない中、ターンブルは2回目の票決には出馬しない旨を宣言、8月24日には、ダットン前内相、モリソン財務大臣、ジュリー・ビショップ外務大臣の間で党首選となった。ビショップが第1段階で落ち、ダットンとモリソンの決戦となり、保守派だけでも穏健派にも受け入れられやすいモリソンが漁夫の利で勝利した。モリソンは苦戦を予想されていた2019年選挙で保守連合を完勝に導き、ひとまずモリソン政権は続きそうだが、全く予断を許さない。

<sup>13</sup> 杉田弘也「オーストラリア自由党とアイデンティティ政治 —2018年8月の首相交代の背景と政党制への影響—」『アイデンティティと政党政治』、日本比較政治学会年報第21号、ミネルヴァ書房、京都、2019年、第7章、163-195頁参照。

## おわりに

戦後のオーストラリア歴代首相の中で、野党党首として始めて、自党を選挙で勝利に導き、首相となって、最後は選挙で敗退して辞職し、議員内閣制のテキストのような流れを体現化した人は、ハワードだけである<sup>14</sup>。1995年1月10日に野党党首になり、翌年3月2日の選挙でキーティング首相が率いるALPと対峙し勝利し、3月11日に首相に就任、都合4回の選挙に勝った。2007年11月24日の選挙では、保守連合が選挙に負けただけではなく、1974年に初めて勝ってからずっと占有していたノースシドニーにある選挙区でも華のある女性テレビキャスターだったALPの刺客に敗れて、自らの議席すらも失い、政界から完全に退いた。つまり、ハワードは、政権政党の頭として、1996年から2007年まで世紀を跨って4期、首相の任務を完遂したのである。

野党党首は、過去に、もっと頻繁にコーカス内での反乱で交代している。だが、野党党首の交代は、首相のコーカス内での交代ほど問題とはならない。選挙に勝っていない野党党首は立場が弱いのは当然だし、党が勝つために望ましい人を党首に就けるのは至極当然である。曲がりなりにも自党を選挙で勝たせた正統なる首相が、小さなコーカスルームで、瞬く間に次の選挙に向けて勝つチャンスが高まる別の人にとって代わられるのは選挙民を軽視している。選挙の先取りを政党がしていて、国民に事後承諾を求めている。

2010年以前は稀だった首相のコーカス内反乱が、急に定常化する背後には、何度も選挙に勝てて、党内の不満分子も押さえつけることができる首相はハワードが最後で、その後は首相が小粒化したことが指摘される。だが、それだけではなく、世論調査の技術が高まり、精密度が増し、首相は野党党首と四六時中どちらがいい首相になるかモニターされてその結果を公表されるし、与党は野党との支持率の優劣がどう変化しているかいつでも知らされる。落選したら只の人となるのはどこの国の陣笠議員も同じで、自党の形勢が悪くなると、選挙戦を優位に進めてくれる党首を頂きたい心理が以前より強く生まれる。

最後に、昔に比べて、争点が重層化になっている点も指摘される。メンジース首相の頃には、経済生活の向上以外には、さほど大きな 이슈がなかったのである。外交はアメリカ合衆国を中心とする西側の国にべったりとしていることで何ら問題は生じなかったし、地球温暖化や難民受け入れのように与野党をきれいに二分できないような複雑な国際問題も存在しなかった。現在は、保守連合とALPを分かつのではなく、党内を切り裂くような 이슈が多く、党内政治を紛糾させている。アメリカ追従の外交もハワードで終わりとなっていて、今は、中国、ロシア、日本などの国をめぐり、国際関係での舵取りは難しくなっている。

<sup>14</sup> 戦前にはジョゼフ・クック、ジェームズ・スカリンがいるが、どちらも戦後は一度も起こっていない一期だけで終わったワンタイマーである。党が敗けた選挙で2人は自らの議席を守り、野党党首としての仕事をしばらく続けた。