

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

| | |
|----------------------------------|--|
| 論題 Title | 英国における大臣の連帯責任 |
| 他言語論題 Title in other language | Collective Ministerial Responsibility in the United Kingdom |
| 著者 / 所属 Author(s) | 加藤 慶一 (Kato, Keiichi) / 国立国会図書館 前 調査及び立法考査局 政治議会課 |
| 雑誌名 Journal | レファレンス (The Reference) |
| 編集 Editor | 国立国会図書館 調査及び立法考査局 |
| 発行 Publisher | 国立国会図書館 |
| 通号 Number | 821 |
| 刊行日 Issue Date | 2019-06-20 |
| ページ Pages | 45-72 |
| ISSN | 0034-2912 |
| 本文の言語 Language | 日本語 (Japanese) |
| 摘要 Abstract | 英国における大臣の連帯責任の内容やその運用に関する原則を概観し、これまでに連帯責任が問題となった主な事例を整理するとともに、その運用実態を踏まえた様々な議論を紹介する。 |

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

英国における大臣の連帯責任

国立国会図書館 前 調査及び立法考査局
政治議会課 加藤 慶一

目 次

はじめに

I 連帯責任原則の内容

- 1 連帯責任原則の内容とその運用——一般論——
- 2 連帯責任原則の関連規定

II 連帯責任原則が問題となった事例

- 1 意見の不一致による辞任等
- 2 連帯責任原則の公式な一時停止
- 3 キャメロン連立政権以後の新たな局面

III 連帯責任原則をめぐる議論

- 1 歴史的淵源
- 2 連帯責任原則をめぐる議論

おわりに

キーワード：連帯責任、議院内閣制、イギリス、不一致の了解

要 旨

- ① 議院内閣制の国では、行政権は合議体の内閣に帰属し、内閣の決定は閣僚全員を拘束するとともに、内閣は議会に対して連帯して責任を負うのが一般的である（連帯責任原則）。日本では、一貫して全会一致での閣議決定を慣習としてきたのに対して、議院内閣制の母国である英国における連帯責任原則は、その一部に日本とは異なる内容を含んでいる。
- ② 英国において、連帯責任原則は基本的な憲法上の慣習であり、『内閣執務提要』や『大臣規範』の記述を踏まえて整理すると、一般に、同原則は3要素から成ると説明される。
 - a. 内閣は、議会（下院）の信任が得られている限り存続する（信任原則）。
 - b. 全ての大臣は、公の場での発言や議会での投票に際して、政府の方針に合致した行動をとらねばならず、これに反した大臣は、自ら辞任しない限り、解任されることが見込まれる（全会一致原則）。
 - c. 大臣は、閣議等の政府内部の手續や議論の内容に関して守秘義務を負う（秘密原則）。
- ③ 連帯責任原則が問題となった典型的な事例としては、サッチャー政権下でのウェストランド問題やブレア政権下でのイラク戦争をめぐる問題が有名であるが、政府内で意見の不一致があるにもかかわらず辞任等に至らない例も少なくない。とりわけ英国において特徴的なのが、連帯責任原則を公式に一時停止する「不一致の了解」であり、関税政策や欧州問題をめぐって20世紀中に3回発動されたことがある。2010年のキャメロン連立政権の発足後は新たな局面が生じており、直近では、英国のEU離脱をめぐる2016年の国民投票の際にも「不一致の了解」が発動された。このように、連帯責任原則は、実際の運用面において、徐々に弛緩しつつある。
- ④ かかる状況について、かつては批判的な論調が多く見受けられたが、1970年代の2度の「不一致の了解」を経て、肯定的な見方も出てきた。連帯責任原則に対しては、国民の知る権利という観点からの批判や、現代の強力な首相の地位との両立を疑問視する見方もあり、同原則の柔軟な解釈やその抜本的な変更には一定の支持がある。一方で、連帯責任原則の今日的意義として、同原則を通じた議会や国民による政府の統制、裏を返せば、議会や国民に対する政府の責任という視点も見落とすことはできない。今後とも連帯責任原則をめぐる議論の行方が注目される。

はじめに

現代の民主主義国家における政治体制は、議院内閣制と大統領制に大きく分かれる⁽¹⁾。両者の相違点は、主として議会と政府の関係にある。すなわち、議院内閣制では、首相及び首相が組織する内閣はその存立の基礎を議会の支持の上に置き、議会に対して責任を負う。したがって、内閣は、議会において内閣信任決議案が否決され、又は内閣不信任決議案が可決された場合、議会を解散しない限り総辞職しなければならない。議会を解散した場合も、総選挙後の新議会の信任を得られない内閣は、存続することができない。また、議院内閣制では、行政権は合議体の内閣に帰属し、内閣の決定は閣僚全員を拘束するとともに、内閣は議会に対して連帯して責任を負うのが一般的である。これを内閣の連帯責任（連帯責任原則）と呼ぶ。一方、大統領制では、政府の長である大統領は、国民の投票による直接又は間接の選挙で選出されるため、議会に対して責任を負うことはなく、弾劾という極めてまれな場合を除いて、議会によって解任されることもない。行政権は独任制の大統領に専属する。

日本においては、憲法は、「行政権は、内閣に属する。」（第65条）、「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ。」（第66条第3項）と規定しており、ここに連帯責任原則が表れている⁽²⁾。また、内閣法（昭和22年法律第5号）においても、「内閣は、行政権の行使について、全国民を代表する議員からなる国会に対し連帯して責任を負う。」（第1条第2項）と規定されている。閣議の議事は、明治以来一貫して全会一致で決定されており、それは議院内閣制の現行憲法下においても同様である。

対して、議院内閣制の母国である英国における大臣の連帯責任（collective ministerial responsibility）の概念は、これと異なる部分がある。すなわち、日本においては、連帯責任原則は、各大臣の言動の一致のみならず意思決定の全員一致をも意味するのに対して、英国では、同原則が意思決定の在り方ではなく意思決定後の大臣の行為規範に関して論じられている。本稿では、英国における連帯責任原則の内容やその運用に関する一般論を概観した後、これまでに連帯責任が問題となった主な事例を整理するとともに、その運用実態を踏まえて同原則をめぐる様々な議論を紹介する⁽³⁾。

I 連帯責任原則の内容

1 連帯責任原則の内容とその運用——一般論——

英国において、内閣の連帯責任は憲法上の基本的な慣習であり、成文法としては規定されていないものの、一般に、①信任（confidence）、②全員一致（unanimity）、③秘密（confidentiality）と

* 本稿におけるインターネット情報の最終閲覧日は、2019年4月2日である。

(1) 議院内閣制の特質と大統領制との差異については、川人貞史『議院内閣制』（シリーズ日本の政治1）東京大学出版会、2015、pp.19-26を参照した。

(2) なお、大日本帝国憲法では「国務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」（第55条第1項）として大臣の単独輔弼制を規定する一方、「内閣」や「内閣総理大臣」という文言は見られず、内閣の組織は勅令たる内閣官制によって定められていた。これは、大日本帝国憲法下では、行政権の主体は天皇であるとの原則の下、連帯責任を規定すると内閣の力が強まって天皇の大権を左右しかねないと懸念されたからである。佐藤功『日本国憲法概説 全訂第5版』学陽書房、1996、pp.437-439参照。

いう3つの要素を含意しているとされる⁽⁴⁾。それぞれに「原則」(principle)を付して言及する例⁽⁵⁾があることから、本稿でもそれに倣うこととする。これらの要素は、元来、君主(国王)の個人的な助言者という位置付けであり、君主の信任に依拠していた大臣が、その後徐々に内閣としての一体性を高めるとともに、その存立の実質的な基礎を君主から議会(下院)へと移していく中で確立されてきたものである(第Ⅲ章第1節を参照)。

連帯責任原則の適用対象は、閣内大臣(閣僚)に限らず、閣外の担当大臣や政務官といった下級大臣、法務官、院内幹事を含む全ての「政府構成員」(広い意味での「大臣」とほぼ同義であり、本稿における「大臣」もこの意味で用いている。)⁽⁶⁾であると解されている⁽⁷⁾。さらに、下院議員から任命され大臣を補佐する議会担当秘書官(Parliamentary Private Secretaries)は政府構成員ではないが、首相はこれにも連帯責任原則の適用範囲を拡大することができ、実際にそうすることが通例である⁽⁸⁾。

(1) 信任原則

内閣は、議会(下院)の信任を得ている限りにおいて存続する。信任決議案の否決又は不信任決議案の可決がない限り、内閣に対する信任があるとみなされる。

(2) 全員一致原則

全ての大臣は、公の場での発言や議会での投票に際して、政府の方針に合致した行動をとらなければならない。投票は明確な意思表示の機会であり、仮に大臣が反対投票をすれば、自ら辞任しない限り、即時に解任されることが見込まれる。また、一般に連帯責任原則の下では反

(3) 本稿の全般にわたって次の文献を参照した。Michael Everett, "Collective Responsibility," *House of Commons Library Briefing Paper*, No.7755, 2016.11.14. <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7755/CBP-7755.pdf>>; Edward Scott, "Ministerial Collective Responsibility and Agreement to Differ: Recent Developments," *House of Lords Library Note*, LLN 2016/012, 2016.3.4. <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0012/LLN-2016-0012.pdf>>; Colin Turpin and Adam Tomkins, *British Government and the Constitution: Text and Materials*, 6th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp.366-384; Stephen Buckley, *The Prime Minister and Cabinet*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006, pp.70-92; Oonagh Gay and Thomas Powell, "The Collective Responsibility of Ministers: An Outline of the Issues," *House of Commons Library Research Paper*, 04/82, 2004.11.15. <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP04-82/RP04-82.pdf>>; 田中孝和「わが国における大臣個別責任に関する一考察—憲法66条3項の連帯責任との関係—」『阪大法学』54巻3号, 2004.9, pp.159-187(特にpp.161-167); 上田健介「イギリス内閣制度と首相(二・完)—首相の権限と政府の連帯責任—」『法学論叢』149巻3号, 2001.6, pp.54-75(特にpp.58-75); 筒井信定『イギリス内閣論』和歌山大学研究叢書刊行委員会, 1965, pp.27-62. なお、本稿では英国政府の連帯責任原則を扱う。スコットランドとウェールズの自治政府には同原則が存在するが、北アイルランドの自治政府にはない。

(4) 本節の記述は、主に Everett, *ibid.*, pp.7-9; Buckley, *ibid.*, pp.72-74, 80-81; Gay and Powell, *ibid.*, pp.9-11, 33-39; Patrick Gordon Walker, *The Cabinet*, revised ed., London: Fontana, 1972, pp.26-33 を参照した。

(5) Gay and Powell, *ibid.*, p.10; 高安健将「責任政治の挑戦」日本比較政治学会編『執政制度の比較政治学』(日本比較政治学会年報第18号) ミネルヴァ書房, 2016, p.1 など。

(6) 英国の大臣は、省を所管し、通常は内閣の構成員である大臣(その多くは肩書きの中に「国務大臣」(Secretary of State)を含んでいる。)と、下級大臣としての担当大臣(Minister of State)及び政務官(Parliamentary Secretary)に大きく分けられる。「政府構成員」とは、政府の役職に就く議員であり、①内閣の構成員、②担当大臣、③政務官、④法務官(Law Officer)、⑤院内幹事(Whip)が該当する。詳細は、濱野雄太「英国の省における大臣・特別顧問」『レファレンス』709号, 2010.2, pp.132-140. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166405_po_070907.pdf?contentNo=1>; 同「英国キャメロン連立内閣の政権運営」『レファレンス』731号, 2011.12, pp.148-149. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196937_po_073108.pdf?contentNo=1> を参照。

(7) Rodney Brazier, *Ministers of the Crown*, Oxford: Clarendon Press, 1997, p.266; Gay and Powell, *op.cit.*(3), p.12. したがって、Brazierは、「内閣の連帯責任」(collective Cabinet responsibility)と呼ぶのは誤解を招くおそれがあると指摘している。

(8) Brazier, *ibid.*, p.267.

対の不存在のみならず積極的な支持の表明が要求されるため、非公認の棄権についても同様の帰結となる。英国では、政府構成員の人数が多い上に、議会担当秘書官も含めると、かなりの割合の議員がこの全員一致原則に縛られ、「雇われ票」(payroll vote)として政府の方針に賛成票を投じることになるため⁽⁹⁾、連帯責任原則は党議拘束に近い役割を果たすこととなる。これに対して、発言の場合は投票ほど明確な意思表示でないため、表向きは政府への忠実な支持を表明しながら、軍事や安全保障に関わる真の国家機密の漏えいに該当せず、かつ、他の大臣への責任転嫁の要素も含まない「帰責性のないリーク」(unattributable leak)⁽¹⁰⁾等を行うことにより、言外に反対の意思をほのめかすこともできる。

全員一致原則は内閣によって意思決定がなされた時点から適用されるのであり、それまでの間は、閣僚は自由に討議することができるし、内閣としての意思決定に反対することもできる⁽¹¹⁾。これが、全員一致による意思決定を意味する日本の閣議の全会一致原則とは異なる点である。英国では、何が内閣としての決定なのかを決する権限は首相にあり、決定内容は閣議の議事録に正式に記録される。

特記すべきは、英国では連帯責任原則の適用が公式に一時停止される場合があることである。次章で見る「不一致の了解」がその典型であり、この措置が発動された場合、大臣は一定の制約の範囲内で政府の方針に反する行動をとることが許容される。「帰責性のないリーク」や「不一致の了解」により、今日では、必ずしも、政府の方針に賛成できない大臣にとって辞任以外の道がないわけではない。

(3) 秘密原則

大臣は、閣議等の政府内部の手續や議論の内容に関して守秘義務を負う。守秘義務があるからこそ、大臣は閣議や政府内において率直に議論することが可能となる。また、秘密原則は全員一致原則と密接に関連している。大臣の間に意見の違いがあるのは当然のことであり、全員一致原則は、かつて首相を務めた第3代ソールズベリー侯爵(Robert Cecil, 3rd Marquess of Salisbury)が言う「憲法上の虚構」⁽¹²⁾であるにもかかわらず、政府は、表向きの一体性を示すために「仮面」⁽¹³⁾をかぶる必要がある。一方で、政治の世界に生きる大臣は、時に自分の本当の意見を知ってもらいたいと感じることがあり、政府の「仮面」を剥がそうというメディアの姿勢ともあいまって、19世紀末頃から既述の「帰責性のないリーク」が行われるようになった⁽¹⁴⁾。守秘義務は大臣を退いた後も一定期間は適用されるが、近年では、辞任した大臣が議会で公式に声明を述べたり、首相宛の書簡を公表したりする習慣が定着し、その中で辞任の理由に言及すること

(9) Lucinda Maer and Richard Kelly, "Limitations on the Number of Ministers," *House of Commons Library Briefing Paper*, No.03378, 2017.8.10, p.6. <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03378/SN03378.pdf>> によれば、2017年時点で政府構成員は118名である。「雇われ票」としての下院の大臣及び議会担当秘書官の人数は139名であり、これは下院の議員数の21%を占める。濱野「英国キャメロン連立内閣の政権運営」前掲注(6), pp.148-152も参照。

(10) "unattributable leak"の定義は必ずしも明確でなく、訳語も難しい。Walker, *op. cit.* (4), p.27によれば、"unattributable leak"は、真の国家機密の漏えいと区別する必要があり、連帯責任原則のみを根拠に秘密とされている事項(閣議の議題、閣議での決定事項、他の大臣の意見等)を漏らすことであって、大臣らが公にお互いを攻撃しないという原則を侵すものではないことから、"unattributable"であるとされている。

(11) Everett, *op. cit.*(3), p.5.

(12) Arthur James, first Earl of Balfour, *Chapters of Autobiography*, London: Cassell, 1930, p.131.

(13) Walker, *op. cit.*(4), p.28.

(14) *ibid.*, pp.28-32. Walkerは、「帰責性のないリーク」は、連帯責任原則と共に発展してきたのであり、逆説的ではあるが、同原則の維持に不可欠なものであるとしている。

がある。このように、秘密原則もまた今日ではそれほど確固としたものではなくなっている。

2 連帯責任原則の関連規定

前節で述べたように、英国の連帯責任原則は成文法としては規定されていないものの、政府の運営に関する法規、慣習等を内閣自身の手で体系的に整理し、文書化した『内閣執務提要』には次のような関連する規定がある（冒頭の数字は段落番号である。下線は筆者による。）⁽¹⁵⁾。なお、連帯責任原則の人的対象範囲については、「全ての政府構成員」となっていたり「(全ての)大臣」となっていたりして、必ずしも用語の統一性はとれていない（この点は、後述の『大臣規範』についても同様である。）。

「はじめに」2. 憲法慣習上、統治することについて民主的委任を受けた国王の政府が、執権を行使する。政府構成員は、通常、下院議員又は上院議員であり、政府は、議会对して直接説明責任を負う。時の政府は、下院の信任を得られることにより政権の座にある。選挙は、国民に対する広範かつ継続的な説明責任を確保するため、少なくとも5年ごとに行われる。選挙の候補者は、無所属で立候補することができるが、通常は政党を代表しており、下院における政党の議席数が、政府の構成を決定する。

「はじめに」13. 首相及び内閣の役割は、おおむね慣習により定められている。首相は、国王の主な助言者であり、閣議の議長を務め、政府の組織に関して全般的責任を負う。内閣は、政府の全ての政策の最終的な裁定者であり、合議体としての承認が明確に不要とされる場合を除き、閣議及び内閣委員会⁽¹⁶⁾における決定は全ての政府構成員を拘束し、決定を受け入れることができない大臣は、辞任することが求められる。…[略]…

2.7 政府が選挙された下院の信任を得られることは、その統治の権限の中心である。それは、信任動議又は不信任動議の表決により問われる。…[略]…下院の信任を得ていることは、過半数の議席を占めること又はあらゆる表決において勝利することと同義ではない。

3.1 首相は政府の長であり、総選挙を通じて表明された有権者の信任を得た下院の信任を得られることにより、その地位にある。首相に固有の権限上の地位も、下院における支持に由来する。現代の慣習により、首相は、常に下院に議席を有する。首相は、通常、下院の過半数を占める政党の党首であると認められる者である。…[略]…

3.20 大臣は、連帯責任を負い続けることができないとき、又は在任中の行為に関係する問題若しくは個人的若しくは私的な問題を理由として、辞任することができる。大臣が首相宛の書簡により辞任する場合には、しばしば書簡のやり取りが公表される。

⁽¹⁵⁾ Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A Guide to Laws, Conventions and Rules on the Operation of Government*, 1st ed., 2011, pp.2-4, 14, 21, 23, 31, 33. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf> 日本語訳は、国立国会図書館調査及び立法考査局『英国の内閣執務提要』（調査資料 2012-4）2013, pp.32, 34, 44-45, 52, 56, 64-65, 68. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8091534_po_201204.pdf?contentNo=1> によるが、一部訳語を改めた部分がある。

⁽¹⁶⁾ 内閣委員会（Cabinet Committee）とは、調整や検討が必要な案件について関係大臣が議論する場であり、閣僚全員が一堂に会する閣議で一部の閣僚のみに関係する案件を検討することは非効率的であるという考えの下に設置されているものである。詳細は、濱野雄太「英国の内閣委員会制度」『レファレンス』727号, 2011.8, pp.93-105. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050357_po_072705.pdf?contentNo=1> を参照。

- 3.22 議会担当秘書官は、慣習により〔内閣の〕合議体としての承認〔collective agreement〕に拘束されるが、政府の構成員ではない。その役割は、議会関係業務において大臣を補佐することである。
- 4.2 政府の内閣制度は、連帯責任の原則に基づく。政府の全ての大臣は、連帯責任の原則が適用されないことが明示されている場合を除き、内閣の合議体としての決定に拘束され、政府の全ての政策及び決定に対して共同の責任を負う。
- 4.3 したがって、実際に、閣議又は内閣委員会の決定が行われた時の大臣の出欠又は大臣の個人的な見解のいかんを問わず、当該決定が全ての政府構成員を拘束することになる。大臣には、決定に先立ち、一致した見解に達することを目的として、当該案件を討論する機会が与えられる。合議体としての決定事項を総括するのは、閣議の議長である首相又は所管内閣委員会の委員長であり、当該決定事項は、内閣官房により議事録に記録される。
- 4.17 連帯責任に係る案件〔筆者注：閣議に諮るべき案件〕についての明確な基準はなく、各省庁が確信を持っていない場合には、内閣官房が助言することができる。現在、次に掲げる場合には、諸提案に対して内閣委員会による検討が求められることになる。
- ・当該提案が連立協定〔に掲げられた政策〕を推進する場合又は連立協定に影響を及ぼす場合
 - ・当該案件が重大な公衆の論評又は批判を招くおそれがある場合
 - ・当該事案が複数の省庁に関係する場合
 - ・省庁間に解決できない対立が存在する場合

同じく法的拘束力はないものの、政治運営の手續と大臣等の行為規範を文章化した『大臣規範』⁽¹⁷⁾にも連帯責任原則に関する定めがある。『大臣規範』は首相の権限により作成されるものであり、政権交代期や総選挙後に改定されるのが一般的であるが、最新の2018年1月版では次のように規定されている（冒頭の数字は段落番号である。下線は筆者による。）⁽¹⁸⁾。

- 1.3 『大臣規範』は、法律を順守し、公人としての生活の品位を保つという大臣としての包括的な義務を背景として読む必要がある。大臣は、別記Aに掲げられた「公人としての生活の7原則」及び次に掲げる大臣としての行為原則に従うことが期待されている。
- a. 連帯責任原則は、政府の大臣全員に適用される。
- b.～j. [略]
- 2.1 連帯責任原則によれば、〔筆者注：内閣としての決定前には〕各大臣は自らの見解を率直に表明でき、非公式には自由に議論することができるが、〔筆者注：内閣としての〕決定がなされた時には統一戦線（united front）を維持することが期待される。そしてまた、同原則によれば、文書によるものも含め、内閣及び内閣委員会で表明された意見の秘密は守られなければならない。

(17) 『大臣規範』については、高安健将「解説『内閣執務提要』と英国政治」国立国会図書館調査及び立法考査局前掲注(15), pp.19-21を参照。

(18) Cabinet Office, *Ministerial Code*, 2018, pp.1-2, 4-5, 8, 20. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/672633/2018-01-08_MINISTERIAL_CODE_JANUARY_2018_FINAL__3_.pdf>

- 2.2 内閣及び内閣委員会の任務は、一般に、次に掲げる事項から成り立っている。
- a. 大きな政策的議論を誘発するため、又は国民にとって決定的に重要であるため、政府の連帯責任に深く関わる問題
 - b. 省庁間で未解決の議論がある問題
- 2.3 意思決定が行われる内部の過程や、どのレベルの委員会で意思決定がなされるかといったことは、明らかにされるべきでない。内閣又は内閣委員会による決定は、全ての政府構成員を拘束する。しかしながら、それらは通常、担当の大臣の決定として公表され、説明される。折に触れて、その決定は政府としての決定であると明確に述べることにより、その重要性を強調することが望ましいであろう。ただし、これは原則というよりむしろ例外である。各大臣は、内閣及び内閣委員会（及び持ち回り文書）で合意された決定を執行する義務も負っている。各大臣は、他の大臣の責任に関わる問題について議論する際には特に注意を払い、必要に応じて閣僚の意見を聞くべきである。
- 2.4 専ら一大臣の責任に属し、連帯責任に深く関わらない問題については、その大臣が他の閣僚に周知しておきたいと思わない限り、また閣僚の助言を求めたいと思わない限り、内閣又は内閣委員会に持ち込む必要はない。連帯責任に関わる案件〔筆者注：閣議に諮るべき案件〕についての明確な基準はない。各省が確信を持ってない場合には内閣官房が助言することができるが、最終決定権は首相にある。省庁間で〔筆者注：意見に〕相違がある場合、それを解決する手段が尽きるまでその案件は内閣に諮られるべきではない。案件を提起した省が責任を持って他の利害関係を有する省との間で提案を確実に検討すべきであり、検討の結果は内閣又は内閣委員会に提出される覚書又は文書に反映されるべきである。
- 3.7 議会担当秘書官は、政府構成員ではない。しかし、彼（彼女）らは、議会担当秘書官としての役割と自らの私的な関心との間で対立が生じないように、また、対立が生じていると見られないようにしなければならない。
- 3.9 議会担当秘書官は、下院での採決で政府を支持することが期待されている。政府に反対の投票を行った議会担当秘書官は、その地位を保持することはできない。
- 8.3 パラグラフ 6.6 で述べた場合⁽¹⁹⁾を除き、いかなる場合でも連帯責任原則は適用される…〔略〕…。各大臣は、自らの発言が政府の共通の政策と確実に一致するようにすべきである。各大臣は、他の大臣の責任に関わる主題に言及する際には特に注意を払うべきである…〔略〕…。
- 8.6 各大臣は、議会に対する義務及び大臣の連帯責任原則に従う義務と抵触しない限り、自らの選挙区の地方紙を含め、書籍、雑誌又は新聞に寄稿することができる。記事の対価は、受け取ってはならない。

(19) パラグラフ 6.6 では、大臣が自分の選挙区の有権者の利害に関係する事項等について発言する際には、大臣としてではなく、選挙区の有権者の代表として発言しているということを明らかにすべきであり、政府の政策への批判を避けるとともに、大臣でない議員ならば通常は許容されるであろうという程度の発言に留めるべき旨が規定されている。

II 連帯責任原則が問題となった事例

本章では、第 I 章第 1 節で一般論を述べた連帯責任原則の内容とその運用に関し、同原則が問題となった事例を整理することにより、その実態を具体的に見ていきたい。

連帯責任原則が問題となる事例は、①「不一致の了解」、②自主投票、③意見の不一致による辞任、④リーク、⑤回顧録の刊行の 5 つに分類できる⁽²⁰⁾。最も典型的なのは、③意見の不一致による辞任であろう。意見の不一致にもかかわらず辞任しなかった場合は、連帯責任原則に反する事例と位置付けられる。④リークと⑤回顧録の刊行も、秘密原則を侵すものとして、典型的な事例に分類できよう。一方、①「不一致の了解」と②自主投票は、連帯責任原則を公式に一時停止とするという点において異質である。本章では、まず、2010 年のデイヴィッド・キャメロン (David Cameron) 連立政権の発足までの期間について、意見の不一致による辞任など連帯責任原則が問題となった典型的な事例 (第 1 節) と「不一致の了解」など英国に特徴的な事例 (第 2 節) に分けて取り上げ、次に、連帯責任原則をめぐって新たな局面が見られるキャメロン連立政権以後の事例を取り上げる (第 3 節)。なお、連帯責任原則の 3 要素のうち、実際の側面から最も重要なのは全員一致原則であるとされていることから、以下で取り上げる事例のほとんどは同原則が問題となったものである。信任原則については、連帯責任原則の歴史的経緯を通じて既に確立されており、今日では、(不) 信任決議案が否決 (可決) されたにもかかわらず解散総選挙や内閣総辞職が行われなかったといった事例は見られない。

1 意見の不一致による辞任等

意見の不一致による大臣の辞任や解任の例は枚挙にいとまがないが、第 2 次世界大戦後から 2010 年のキャメロン連立政権の発足までの期間において、連帯責任原則が問題となり辞任等に至った主な事例は次頁の表のとおりである⁽²¹⁾。

中でも、しばしば大きく取り上げられるのがマーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher) 政権下で起きたウェストランド問題である⁽²²⁾。英国軍のヘリコプターの主な調達先であったウェストランド社が 1980 年代半ばに深刻な経営危機に陥った際、救済策の一環として米国と欧州のどちらの企業に協力を求めるかをめぐって閣内で意見が割れた。その選択は、とりもなおさず、英国が防衛政策において米国と欧州のどちらとより密な関係を持つのかという問題と直結する。ウェストランド社や政府の方針は米国案に傾いていたが、国防大臣のマイケル・ヘゼルタイン (Michael Heseltine) は欧州案を支持し、自ら欧州各国政府の軍需品調達責任者と会談するなど積極的に動いた。1985 年の年末には、関係閣僚会合の開催について確約があったのか否かをめぐって両者の対立はさらに深まり、翌年 1 月 9 日の閣議で、ヘゼルタインは、今後本件に関する全ての発言を事前に内閣府に諮らなければならないとの決定を拒否して辞任した。

(20) Buckley, *op.cit.*(3), p.74.

(21) 本節の記述は、主に Turpin and Tomkins, *op.cit.*(3), pp.377-380; *ibid.*, pp.78-84; Gay and Powell, *op.cit.*(3), pp.14-16, 36-39; Brazier, *op.cit.*(7), pp.266-270, 274; P. J. Madgwick, “4 Resignations,” Valentine Herman and James E. Alt, eds., *Cabinet Studies: A Reader*, London: MacMillan, 1975, pp.85-87 を参照した。

(22) 本件に関しては、梅川正美「イギリスの内閣制度とウェストランド問題」『愛知学院大学論叢 法学研究』49 巻 3 号, 2008.6, pp.33-78; Peter Hennessy, “Helicopter Crashes into Cabinet: Prime Minister and Constitution Hurt,” *Journal of Law and Society*, Vol.13 No.3, Autumn 1986, pp.423-432 も参照した。

また、法務次長からヘゼルタインに宛てた批判的な内容の手紙を通商産業省がリークしたことを受けて、リークを指示したとされる通商産業大臣のリーオン・ブリタン（Leon Brittan）も辞任を余儀なくされた。

トニー・ブレア（Tony Blair）政権下のイラク戦争をめぐる問題も大きな議論を呼んだ。外務・英連邦大臣を務めた後に枢密院議長・下院院内総務に転じたロビン・クック（Robin Cook）は、国際的な合意と国民の支持がないまま英国がイラク戦争に介入することに公然と反対し、政府の決定について連帯責任を負うことができないとして2003年3月に閣僚を辞任した。同様の立場をとる国際開発大臣のクレア・ショート（Clare Short）は、同月にラジオで政府を批判しつつも、当初は閣内に留まったが、約2か月後に辞任した。辞任に際しての演説の中で、ショートは、ブレア政権における首相への権限集中を批判し、上から降ってくる絶対命令があるのみで真の連帯責任などというものはないと述べた。

表 連帯責任原則をめぐる辞任・解任の主な事例（第2次世界大戦後～キャメロン連立政権の発足前）

| 辞任した大臣 | 辞任の日付 | 辞任の理由 |
|---|-------------|---|
| クレメント・アトリー（Clement Attlee）労働党政権 | | |
| チャールズ・エイモン（Charles Ammon） 上院院内幹事長 | 1949年10月18日 | 港湾労働者の争議への政府の対応について「完全に常軌を逸している」と述べて解任。 |
| アナイリン・ベヴァン（Aneurin Bevan） 労働大臣 | 1951年4月22日 | 国民健康保険（National Health Service: NHS）の保険料賦課に反対して辞任。 |
| ハロルド・ウィルソン（Harold Wilson） 商務大臣 | 1951年4月23日 | |
| ジョン・フリーマン（John Freeman） 軍需政務次官 | 1951年4月23日 | |
| アンソニー・イーデン（Anthony Eden）保守党政権 | | |
| アンソニー・ナッティング（Anthony Nutting） 外務担当大臣 | 1956年11月3日 | スエズ危機をめぐるエジプトへの軍事介入に抗議して辞任。 |
| エドワード・ボイル（Edward Boyle） 大蔵省経済担当政務次官 | 1956年11月8日 | |
| ハロルド・マクミラン（Harold Macmillan）保守党政権 | | |
| 第5代ソールズベリー侯爵（Robert Cecil, 5th Marquess of Salisbury） 枢密院議長・上院院内総務 | 1957年3月29日 | 英国によるキプロス統治への反対運動の指導者であったマカリオス大主教（Archbishop Makarios）の釈放に反対して辞任。 |
| ピーター・ソーニクロフト（Peter Thorneycroft） 大蔵大臣 | 1958年1月6日 | ポンド価値防衛のための政府のインフレ対策に反対して辞任。 |
| ナイジェル・バーチ（Nigel Birch） 大蔵省経済担当政務次官 | 1958年1月6日 | |
| イノック・パウエル（Enoch Powell） 大蔵省財務担当政務次官 | 1958年1月6日 | |
| ハロルド・ウィルソン（Harold Wilson）労働党政権 | | |
| クリストファー・メイヒュー（Christopher Mayhew） 海軍担当大臣 | 1966年2月19日 | 新国防計画で海軍が主張する新型空母の建造が採用されなかったため辞任。 |
| フランク・カズンズ（Frank Cousins） 科学技術大臣 | 1966年7月3日 | 政府の物価及び所得政策に反対して辞任。 |
| マーガレット・サッチャー（Margaret Thatcher）保守党政権 | | |
| イアン・ガウ（Ian Gow） 大蔵担当大臣 | 1985年11月15日 | 北アイルランド紛争の解決に向けたアイルランドとの合意に抗議して辞任。 |

| | | |
|---|-------------|--|
| マイケル・ヘゼルタイン (Michael Heseltine) 国防大臣 | 1986年1月9日 | ウェストランド社の救済策をめぐる意見対立でヘゼルタイン国防大臣が辞任。ヘゼルタインを批判する内容の法務次長の手紙を通商産業省がリークしたことを受け、ブリタン通商産業大臣が辞任。 |
| リーオン・ブリタン (Leon Brittan) 通商産業大臣 | 1986年1月24日 | |
| ナイジェル・ローソン (Nigel Lawson) 大蔵大臣 | 1989年10月26日 | 経済顧問であるアラン・ウォルターズ (Alan Walters) の助言に忠実に従うサッチャー首相と意見が一致せず、辞任。 |
| ジェフリー・ハウ (Geoffrey Howe) 副首相・枢密院議長・下院院内総務 | 1990年11月1日 | 1989年7月の内閣改造で本意にも外務・英連邦大臣から副首相 (枢密院議長・下院院内総務を兼務) へと事実上降格され、その後辞任。辞任演説の中で、欧州の通貨政策に関する閣内の議論の欠如を批判。 |
| ジョン・メイジャー (John Major) 保守党政権 | | |
| チャールズ・ワードル (Charles Wardle) 通商担当大臣 | 1995年2月11日 | 欧州における移民統制問題に対する政府の交渉姿勢に抗議して辞任。 |
| デイヴィッド・ヒースコート＝エイモリー (David Heathcoat-Amory) 大蔵省主計長官 | 1996年7月22日 | 欧州問題、とりわけ、単一通貨導入の可能性を排除しないとした政府の決定に反対して辞任。 |
| トニー・ブレア (Tony Blair) 労働党政権 | | |
| マルカム・チザム (Malcolm Chisholm) スコットランド担当大臣 | 1997年12月10日 | 一人親手当を縮小して子供手当へと転換するという政府の提案に反対して辞任。 |
| ピーター・キルフォイル (Peter Kilfoyle) 国防政務次官 | 2000年1月30日 | 政府が伝統的な労働党支持者をなおざりにしたとして辞任。 |
| ロビン・クック (Robin Cook) 枢密院議長・下院院内総務 | 2003年3月17日 | 国際的な合意と国民の支持がないまま英国がイラク戦争に介入することや、イラク復興をめぐる国連の関与が乏しいことなどに反対して辞任。 |
| ハント卿 (Lord Hunt) 保健担当大臣 | 2003年3月18日 | |
| ジョン・デナム (John Denham) 内務担当大臣 | 2003年3月18日 | |
| クレア・ショート (Clare Short) 国際開発大臣 | 2003年5月12日 | |

(出典) Colin Turpin and Adam Tomkins, *British Government and the Constitution: Text and Materials*, 6th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2007, pp.377-380; Stephen Buckley, *The Prime Minister and Cabinet*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006, pp.78-84; Oonagh Gay and Thomas Powell, "The Collective Responsibility of Ministers: An Outline of the Issues," *House of Commons Library Research Paper*, 04/82, 2004.11.15, pp.14-16. <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP04-82/RP04-82.pdf>>; Rodney Brazier, *Ministers of the Crown*, Oxford: Clarendon Press, 1997, pp.266-270; P. J. Madgwick, "4 Resignations," Valentine Herman and James E. Alt, eds., *Cabinet Studies: A Reader*, London: MacMillan, 1975, pp.85-87 及び新聞報道等を基に筆者作成。

内閣として決定した後に意見の不一致があることを公にしたとしても、反対派の大臣に自動的に制裁が科されるというわけではなく、辞任や解任に至るかどうかは、当該大臣の政治力、辞任要求を無視できる力、首相の態度等によるところが大きいとされている⁽²³⁾。

ショートの当初の対応もそうであるが、政府の方針とは異なる立場を公に表明したにもかかわらず辞任しなかった例として、ジョン・メイジャー (John Major) 保守党政権下での欧州問題⁽²⁴⁾をめぐる閣僚間の意見対立が挙げられる。欧州懐疑派のジョン・レッドウッド (John

⁽²³⁾ Brazier, *op.cit.*(7), p.269.

⁽²⁴⁾ 英国では、昨今の EU 離脱の議論にも見られるように、対 EU 関係をめぐって長年の根深い対立が存在する。詳細は、山田邦夫「英国における対 EU 関係の見直し—権限バランスレビューと「残留・離脱」国民投票—」『レファレンス』780号, 2016.1, pp.63-89. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9616693_po_078004.pdf?contentNo=1>を参照。

Redwood)、ピーター・ライリー (Peter Lilley)、マイケル・ポータイロ (Michael Portillo) らは首相に対して公に反対意見を述べたにもかかわらず、辞任や解任には至らなかった⁽²⁵⁾。表に掲げたハロルド・ウィルソン (Harold Wilson) 労働党政権のフランク・カズンズ (Frank Cousins) 科学技術大臣は、1966年の辞任以前から政府に批判的な立場をとりつつ、長らく政府内に留まっていた。労働組合の総書記であったカズンズは1964年に科学技術大臣に転じたが、その労働組合が政府の物価及び所得政策とベトナム戦争への姿勢を批判する決議を行った際、公に歓喜の意を表したにもかかわらず、首相は何も行動を起こさなかった。また、1969年5月には、同じくウィルソン政権のジェイムズ・キャラハン (James Callaghan) 内務大臣が産業政策に関する政府の重要法案に反対論を提起し、それがメディアで報じられたにもかかわらず、首相はキャラハンをインナー・キャビネット⁽²⁶⁾の構成員から外しただけであった。

回顧録の刊行と連帯責任原則の関係が問題となった事例としては、1960年代にウィルソン政権で住宅・地方政府大臣等を務めたリチャード・クロスマン (Richard Crossman) の日記が有名である⁽²⁷⁾。クロスマンは、野党時代から極めて詳細な日記をつけており、死の直前に第1巻の原稿を出版社に送付したところ、その抜粋が1975年に『サンデー・タイムズ』紙に連載された。その内容はあらかじめ内閣官房が確認の上、必要な修正を施していたにもかかわらず、法務総裁は出版差止を求めて提訴した。裁判所 (高等法院女王座部) は、秘密原則は法的義務であると認める一方、当該義務には時間的制限があり、適否の判断は閣議や政策決定から公表までの期間によると結論付けた。クロスマンの日記の場合、その期間は約10年であり、十分に長い期間が経過していると判断された⁽²⁸⁾。

2 連帯責任原則の公式な一時停止

1977年に連帯責任原則が問題となった際 ((3) に後述)、当時のキャラハン首相は、「私は確かにその原則が当てはまると思う。ただし、私がそうでないと表明した場合を除いて。」⁽²⁹⁾と述べた。このように、首相の決定等によって連帯責任原則が公式に一時停止されることを「不一致の了解」(agreement to differ) と呼ぶ。

自主投票もこれに類似しているが、政府が明確な立場を示さず、大臣が賛成・反対いずれの票を投じたとしても、真に政府の方針に反したとはみなされない点に違いがある⁽³⁰⁾。自主投票は、道徳や宗教など個人の良心に関わる問題を扱う際によく用いられるが、政府が議会の採決での敗北やそれに伴う深刻な影響を避けることが目的の場合もある。それに対して、「不一致の了解」の頻度は極めて少ない。次節で取り上げるキャメロン連立政権以後の事例を除けば、

(25) ただし、レッドウッドは、1995年7月の保守党党首選でメイジャー首相に挑むに際してウェールズ大臣を辞任した(「英保守党党首選混迷 ウェールズ相出馬」『日本経済新聞』1995.6.27)。

(26) 有力閣僚による会議であり、「閣内内閣」とも訳される。

(27) 本件に関しては、Everett, *op.cit.*(3), p.9も参照した。

(28) Attorney-General v Jonathan Cape Ltd, [1976] QB 752.

(29) House of Commons Debate, 1977.6.16, volume 933, column 552.

(30) Everett, *op.cit.*(3), pp.13-14; Buckley, *op.cit.*(3), pp.77-78; Gay and Powell, *op.cit.*(3), p.23. もっとも、論者によって用語法に違いが見られる。例えば、Ivor Jennings, *Cabinet Government*, 3rd ed., Cambridge: Cambridge University Press, 1959, p.279では、政府が明確な立場を示す場合を「自主投票」(free vote)、そうでない場合を「自由問題」(open question)としている。もっとも、同書が刊行された時点ではまだ「不一致の了解」の例が1932年の1件しかなく、独立の類型として意識されるに至っていなかったのかもしれない。

20世紀中に「不一致の了解」が発動されたのは次の3例である⁽³¹⁾。もっとも、「不一致の了解」が「公式な」（連帯責任原則について論じた文献では、しばしば formal や official などと表される。）一時停止であるといっても、その決定手続等が確立されているわけではない。したがって、以下で「不一致の了解」の例として紹介する事例は、一般にそう位置付けられているという趣旨である。

(1) 関税政策をめぐる問題（1932年）

1929年に端を発する世界恐慌が深刻化する中、英国では、海運収益や海外投資収益の急減により国際収支が赤字に転落し、長年続いてきた自由貿易政策から保護主義政策への転換を求め声が強まっていた⁽³²⁾。1931年10月の総選挙後、ラムジー・マクドナルド（Ramsay MacDonald）首相は保守党、自由党、労働党の一部から成る挙国一致内閣を組閣し、「貿易収支に関する内閣委員会」を設置して調査を行った。同委員会は、1932年1月に恒久的な一般関税の導入を多数意見として勧告した。

しかし、自由貿易を信条とする労働党のスノーデン卿（Viscount Snowden）王爾尚書、自由党のドナルド・マクリーン（Sir Donald Maclean）教育大臣、アーチボルド・シンクレア（Sir Archibald Sinclair）スコットランド大臣、ハーバート・サミュエル（Sir Herbert Samuel）内務大臣の4人の閣僚がこれに異議を唱え、辞任をちらつかせたことから、1月22日の閣議で対応が検討され、彼らが閣内に留まったまま公に反対意見を述べることを容認することが提案された。4人の閣僚は、課税目的を問わずいかなる関税政策についても反対の投票や発言が認められること、この自由は挙国一致内閣を支持する議員にも適用されること、党議拘束を行わないことという条件で提案を受け入れ、「不一致の了解」が実現した。翌23日の『タイムズ』紙⁽³³⁾に掲載された「不一致の了解」の文書では、次のように、世界恐慌という困難な状況下において、国民の意思と時代のニーズを適切に酌み取るため、規範からのかい離を正当化している。

したがって、内閣は、通常の大臣の慣習を幾分修正する必要があると判断し、輸入関税及びその関連事項に関する多数派の閣僚による結論を支持できないと思う大臣は、発言や投票により自らの意見を自由に表明してよいと決定した。

内閣は、他の全ての政策については結束しており、この特別の対策により、国民の意思と時代のニーズを最もよく酌み取ることができると信じている。

こうして一般関税の導入は閣内多数派の賛成によって承認され、輸入関税法案⁽³⁴⁾として議会上程された。審議では、反対派の閣僚が法案を批判する発言をし、スノーデン卿らは採決で

(31) 本節の記述は、主に Everett, *op.cit.*(3), pp.22-29; Scott, *op.cit.*(3), pp.4-6; Turpin and Tomkins, *op.cit.*(3), pp.380-382; Buckley, *op.cit.*(3), pp.75-77; Gay and Powell, *op.cit.*(3), pp.23-33; Brazier, *op.cit.*(7), pp.280-281 を参照した。

(32) 本件に関しては、井上巽「1932年のイギリス輸入関税法とオタワ特惠協定の成立」『歴史と経済』209号, 2010.10, pp.16-29. <https://www.jstage.jst.go.jp/article/rekishitokeizai/53/1/53_KJ00006659561/_pdf-char/ja>; David J. Wrench, “‘The Needs of the Time’: The National Government and the ‘Agreement to Differ’, 1932,” *Parliamentary History*, Vol.23 pt.2, 2004, pp.249-264; 市村今朝蔵『英国憲政の理論と実践（内閣篇）』有斐閣, 1952, pp.240-243 も参照した。

(33) “Cabinet and Tariffs: Agreement to Differ: Minority of Four: United on World Problems,” *Times*, 1932.1.23.

(34) Import Duties Bill (HC Bill 23, Session 1931-1932)

反対票を投じたものの⁽³⁵⁾、輸入関税法は賛成多数で2月29日に可決、成立した。4人の閣僚はその後もしばらくその地位に留まったが、同年夏のオタワ会議で英連邦諸国内の特恵関税協定が成立し、ブロック経済化が一層進んだこと等を契機に、9月までに辞任等により政権を離れた。

(2) 英国のEECへの加盟継続の是非を問う国民投票（1975年）

労働党のウィルソン政権下では、英国がEEC（欧州経済共同体）への加盟を継続することの是非をめぐる閣内で見解が割れた⁽³⁶⁾。1974年の総選挙で、労働党は英国の加盟条件をEECと再交渉し、その結果を踏まえて残留すべきか否かを国民に問うことを公約に掲げて政権に就いた。雇用大臣のマイケル・フット（Michael Foot）、産業大臣のトニー・ベン（Tony Benn）、通商大臣のピーター・ショア（Peter Shore）は、このような深い信念に関わる問題が通常の内閣の意思決定過程にかかることで棚上げや中止になるのは許されないと主張したところ、ウィルソン首相は、1975年1月23日の下院本会議で、同年6月末までに国民投票を実施することを発表するとともに次のように述べた。

この国民投票を取り巻く状況は独特であり、決せられるべき問題は長らく政党間の境界をまたいで強い意見の相違があった事項である。したがって、内閣は、その時〔筆者注：本件について政府の立場を決する時〕が訪れた際に、閣僚を含む政府構成員の中に政府の提案（たとえそれがどんなものであれ。）を支持できないと感じる者がいれば、その者は、ひとたび政府の立場が公表された後は、国民投票運動において、政府とは異なる意見を支持したり、そのような意見に賛成の発言をしたりしても構わないと決定した⁽³⁷⁾。

EECへの新たな加盟条件が3月18日の閣議で合意されたことを受けて、政府は加盟継続を支持するとの立場を表明したところ、反対派の大臣らは早速「討論日未定動議」(Early Day Motion)を下院に提出し、全議員に対して離脱に向けた運動をするよう促した。しかし、4月7日にウィルソン首相は「不一致の了解」の射程範囲に関して次のように答弁した。

この自由は、議会における手続と公務にまで拡張されるものではない。議会における政府の仕事は、引き続き政府の政策に従って全大臣によって遂行される。欧州問題を所掌する大臣は、EECへの加盟継続という政府の提案に反対であっても、政府の立場を表明しなければならず、政府の提案と反対の主張をしてはならない⁽³⁸⁾。

もともと別件で政府の方針に反対していた産業担当大臣のエリック・ヘッファー（Eric Heffer）は、バックベンチャー（政府の役職に就いていない一般議員）となって政府を攻撃すべく、あえて

⁽³⁵⁾ Jennings, *op.cit.*(30), p.281. なお、シンクレアについては、法案の第3読会が行われた1932年2月25日の下院の会議録に名前が確認できず、欠席又は棄権したものと考えられる。

⁽³⁶⁾ 本件に関しては、Lucy Atkinson and Andrew Blick, *Referendums and the Constitution*, London: The Constitution Society, 2017, pp.40-56. <<https://consoc.org.uk/wp-content/uploads/2017/02/Web-version-Referendums-paper.pdf>>; Arthur Silkin, "The "Agreement to Differ" of 1975 and Its Effect on Ministerial Responsibility," *Political Quarterly*, Vol.48 No.1, 1977.1-3, pp.65-77 も参照した。

⁽³⁷⁾ House of Commons Debate, 1975.1.23, volume 884, column 1746.

⁽³⁸⁾ House of Commons Debate, 1975.4.7, volume 889, column 351, written answers.

同月9日の下院本会議で EEC への加盟継続に反対する旨の発言をし⁽³⁹⁾、「不一致の了解」の射程範囲を越えたとして直ちに解任された。一方、国民投票に向けた運動では、23 人の閣僚中 フット、ベン、シヨアを含む 7 人が EEC 離脱を支持したが⁽⁴⁰⁾、辞任や解任には至らなかった。国民投票の結果は、3 分の 2 余りの票を得た加盟継続派の勝利であった。

本件における「不一致の了解」は、1932 年と次の点で異なっている⁽⁴¹⁾。第 1 に、1932 年の事例では、反対派の大臣が議会の大臣席から反対意見を述べる事が許されていた。第 2 に、1932 年の反対派の 4 閣僚はいずれも懸案（関税政策）を所管する省の大臣ではなかった。対して本件の場合、EEC 加盟継続の是非という、どの大臣も一定の関わりを持ち得る広い案件で連帯責任が問題となった。第 3 に、1932 年の事例では「不一致の了解」の対象分野が最後まで維持されたのに対して、本件の場合、国民投票運動が進むにつれて、実態としてその外縁が EEC とは無関係の問題にまで拡張された。そして第 4 に、最も重要な違いとして、1932 年の「不一致の了解」が、限られた目的と期間においてのみ主義・主張の異なる複数の政党を統合することを目的とした連立政権の下で連帯責任原則の例外を認めたものであったのに対し、本件の場合、労働党単独政権下でそれが生じたため、同じ政党に属する大臣でさえ重要な問題に公然と異議を唱えることができってしまうとの見方が是認される結果となった。

(3) 欧州議会議員の直接選挙をめぐる問題（1977 年）

ウィルソンの後を受けた労働党のキャラハン政権においては、欧州議会議員選挙への直接選挙の導入の是非をめぐって閣内で見解が割れた。当時、欧州議会の議員は加盟各国の議会議員の中から任じられていたが、1976 年に、欧州外務理事会が、1978 年春の選挙で直接選挙を導入するための立法措置を各国において講ずるよう努めると決議したことを受け、英国は最大限の努力をすると約束した。1977 年 3 月に、労働党は政権を維持するため自由党との協定締結を余儀なくされた際、改めて直接選挙の立法化を宣言するとともに、同月 23 日の下院本会議でキャラハン首相は次のように述べた。

来週、政府は直接選挙に関する白書を刊行する予定である。その時に分かることであるが、白書では複数の選挙方式を併記し、特定の方式を推奨することはないであろう。その理由は、政府がこの問題に関して下院の意見を聴くことができるようにするためであるが、私が現在自由党の党首に締結を提案している協定に鑑み、採用する選挙方式に関しては両党の間で協議がなされ、政府の最終的な提案は自由党の立場を完全に考慮したものとなるだろう。… [略] …

… [略] …本件に関する最終的な提案がどのようなものであれ、両院において自主投票となるだろう。政府が関知する限り、全ての議員は自分が適切だと思うように投票することが許されるであろう⁽⁴²⁾。

政府は、投票方式として、イングランド内の区域、スコットランド、ウェールズ及び北アイ

(39) House of Commons Debate, 1975.4.9, volume 889, column 1325-1332.

(40) Vaughne Miller, "The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum," *House of Commons Library Briefing Paper*, No.7253, 2015.7.13, p.22. <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7253/CBP-7253.pdf>>

(41) Silkin, *op.cit.*(36), pp.68-69.

(42) House of Commons Debate, 1977.3.23, volume 928, column 1307.

ルランドをそれぞれ単位とする地域別名簿式比例代表制 (regional list system) を推奨しつつ、下院の決議次第で単純小選挙区制 (simple majority system) とすることも可とする欧州議会選挙法案⁽⁴³⁾を議会に提出した。法案は、骨子を審議し委員会への付託を決定する第2読会を7月6日に通過したものの、前出のフット、ベン、ショアほか計6人の閣僚と25人の政府構成員が反対票を投じたため、審議はそこで止まってしまった。

同内容の法案⁽⁴⁴⁾が次の会期に下院に提出された際、キャラハン首相は、EC加盟国の義務として政府はこの法案を前に進める必要があるとした上で、「政府の方針を支持する者については投票方式に関して自主投票が認められ、議会は、候補者リストに投票する方式と、単純多数決により1人の議員を選出する方式のいずれかを選択することができる」(傍点は筆者による。)⁽⁴⁵⁾と述べ、自主投票は飽くまで直接選挙の実施という政府方針の大枠の中でのみ認められることを明らかにした。11月24日の第2読会では党議遵守指令が発せられたため、法案に反対票を投じることはできなくなり、反対派の7人の閣僚と20人の政府構成員は棄権した。12月13日には投票方式に関する採決が行われたが、地域別名簿式比例代表制を推奨する政府の立場は多数の支持を得られず、法案の修正が可決された。閣僚のうちベン、ショアらは修正に賛成票を投じた。選挙方式が単純小選挙区制に修正された法案は、翌1978年1月26日の討議時間制限の動議を経て、2月16日に下院で、5月4日に上院で可決された⁽⁴⁶⁾。

3 キャメロン連立政権以後の新たな局面

2010年5月の総選挙では、いずれの政党も過半数の議席を獲得できず、第1党の保守党と第3党の自由民主党によるキャメロン連立政権が成立した⁽⁴⁷⁾。ウィンストン・チャーチル (Winston Churchill) 政権以来65年ぶりとなる連立政権の下、連帯責任原則に関しても新たな局面が生じた。主として政権運営の難しさから、かつてよりも同原則からのかい離が頻繁に起きるようになった⁽⁴⁸⁾。

(1) 連立協定における「不一致の了解」

連立政権の発足に際しては、連立合意文書であらかじめ連帯責任原則の例外として①トライデント戦略核ミサイルの更新、②原子力発電所の新設、③移転可能な夫婦税額控除の導入、④高等教育財政、⑤選択投票制 (Alternative Vote: AV) の導入の是非を問う国民投票が規定された⁽⁴⁹⁾。

(43) European Assembly Elections Bill (HC Bill 142, Session 1976-1977)

(44) European Assembly Elections Bill (HC Bill 7, Session 1977-1978)

(45) House of Commons Debate, 1977.11.2, volume 938, column 32-33.

(46) 討議時間制限の動議では、ベン、ショアら4人の閣僚が党議遵守指令に背いたとされているが (Gay and Powell, *op.cit.*(3), p.33)、会議録には名前が見当たらない。法案の下院での採決についても、会議録にベンらの名前は確認できない。なお、英国において欧州議会選挙法の可決、成立が遅れたため、欧州議会の直接選挙は当初の予定から1年遅れる結果となった(「議会の直接選挙 “一つの欧州” へ着実な一歩」『読売新聞』1978.4.18)。

(47) 齋藤憲司「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス』716号, 2010.9, p.8. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050287_po_071601.pdf?contentNo=1>

(48) 本節の記述は、主に Everett, *op.cit.*(3), pp.5, 15-22 を参照した。

(49) 本項の記述については、Martin Loughlin and Cal Viney, “2 The Coalition and the Constitution,” Peter Riddell, “4 The Coalition and the Executive,” Philip Cowley, “5 The Coalition and Parliament,” Anthony Seldon and Mike Finn, eds., *The Coalition Effect, 2010–2015*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp.59-86, 113-135, 136-156; Felicity Matthews, *The Coalition[n]sing of Collective Responsibility* (Paper prepared for the Annual PSA Conference), 2014.4.14-16. <<https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2014/Collective%20Responsibility,%202014,%20PSA.pdf>>; House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Constitutional Implications of Coalition Government*, 5th Report of Session 2013-14, HL Paper 130, 2014.2.12, pp.21-26. <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldconst/130/130.pdf>> も参照した。

①～④の政策分野に関しては、自由民主党の大臣は議会での投票の際に棄権すること等ができ、また⑤に関しては、運動期間中、保守党と自民民主党の大臣がそれぞれ異なる立場に立つことも許されるとされた⁽⁵⁰⁾。とりわけ、高等教育財政(④)は自由民主党にとって重要であり、同党の全議員は、大学の授業料の引上げに反対票を投じるだけでなく、その完全な廃止に向けて活動することを総選挙前に明確に約束していた⁽⁵¹⁾。この2010年の「不一致の了解」は、政権成立後の予期せぬ新たな状況に対処する手段としてではなく、史上初めて、政権成立前に連立協定の一部として合意されたという点で重要な意義を持つ⁽⁵²⁾。

高等教育財政(④)に関しては、労働党政権下の2009年11月からブラウン卿(Lord Browne)を委員長とする審議会で検討されていたが、政権交代後の2010年10月に答申(ブラウン報告)が公表され、政府は、一部修正を加えつつ、ブラウン報告の内容をほぼ継承した改革案を作成した⁽⁵³⁾。そこには、大学の授業料の値上げが盛り込まれており、かなりの数の自由民主党議員が、連立合意文書で認められた棄権ではなく、反対票を投じる意向であることが次第に判明した。一方で、一部の議員はブラウン報告の提案を支持し、彼らは棄権でも構わないと考えていることも明らかとなった。自由民主党の執行部は、連立政権発足後間もない時期に政府案が否決されるのは望ましくないと考え、棄権の方針で党内を統一しようと試みたが、反対派が翻意することはなく、12月9日に下院で行われた授業料値上げに関する規則⁽⁵⁴⁾の採決では、8人が棄権又は欠席し、21人が反対票を、残り27人が賛成票を投じた。もっとも、5人の閣僚については、棄権したエネルギー・気候変動大臣のクリス・ヒューン(Chris Huhne)以外は賛成に回り、反対した2人の議会担当秘書官は辞任した(第I章第1節参照)ため、連帯責任原則や連立協定文書における「不一致の了解」を侵すものではなかったとも考えられよう。

選択投票制の是非を問う国民投票(⑤)は、2大政党に有利な単純小選挙区制の維持を主張する保守党と、より公平な選挙制度として単記移譲式比例代表制(Single Transferable Vote: STV)の導入を主張する自由民主党との妥協の産物として連立協定に盛り込まれた⁽⁵⁵⁾。選択投票制は労働党が主張していたものであり、比例代表制の一種というわけでもないが、現行制度を大きく転換する比例代表制への移行は容易に実現する見込みが薄いため、自由民主党は選挙制度改革の第一歩として選択投票制に賛成の立場をとった。保守党も、連立を促進するための手段として、国民投票で賛成を得られることを条件に選択投票制を容認した。しかし、先述のように、連立合意文書では国民投票運動で選択投票制を支持するか否かは各党に委ねられたため、保守党は反対を、自由民主党は賛成を訴えた。閣僚のうちでは、例えば自由民主党のヴィンス・ケーブル(Vince Cable)経済産業大臣が賛成運動に加わったものの、留任している。2011年5月5日

⁽⁵⁰⁾ HM Government, *The Coalition: Our Programme for Government*, 2010, pp.15, 17, 27, 30-32. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/83820/coalition_programme_for_government.pdf> 濱野「英国キャメロン連立内閣の政権運営」前掲注(6), pp.149-150も参照。

⁽⁵¹⁾ Vernon Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Oxford: Hart Publishing, 2011, p.51.

⁽⁵²⁾ *ibid.*, p.52.

⁽⁵³⁾ 河島太郎「【イギリス】学費改革の動向と授業料値上げ規則の成立」『外国の立法』No.246-2, 2011.2, pp.8-9. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050598_po_02460204.pdf?contentNo=1>

⁽⁵⁴⁾ The Higher Education (Higher Amount) (England) Regulations 2010, S.I. 2010/3020; The Higher Education (Basic Amount) (England) Regulations 2010, S.I. 2010/3021

⁽⁵⁵⁾ 本件に関しては、Atkinson and Blick, *op.cit.*(36), pp.91-106; 渡辺容一郎「二〇一一年イギリス国民投票と自由民主党—AVシステムは何故国民に拒絶されたのか—」『政経研究』49巻4号, 2013.3, pp.463-488も参照した。なお、選挙制度の諸類型については、那須俊貴「諸外国の選挙制度—類型とその効果—(資料)」『レファレンス』809号, 2018.6, pp.33-54. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11106296_po_080903.pdf?contentNo=1>を参照。

に実施された国民投票の結果、3分の2余りの票を得て反対派が勝利し、選択投票制への移行は実現しなかった。

この国民投票は、その後の保守党と自由民主党との関係に大きく影響し、連立合意文書に掲げられた5分野以外においても与党内で意見が割れる事例が続発した⁽⁵⁶⁾。例えば、自由民主党は、全上院議員の公選による選出や議員定数の大幅な削減等を内容とする上院改革を重要課題と位置付けていたが、保守党はそれほど熱心ではなかった。上院改革法案⁽⁵⁷⁾は、2012年7月、保守党のバックベンチャーから大量の造反が出たものの、労働党のフロントベンチャーの賛成を得て第2読会を通過した。しかし、労働党はプログラム動議⁽⁵⁸⁾には賛成しなかったため、その後の審議は進まなかった。自由民主党は、上院改革からの保守党の撤退への対抗措置として、同党が主張していた投票の価値の平等化のための選挙区割りの見直しを支持しない方針を決めた。2013年1月、選挙登録及び管理法⁽⁵⁹⁾の上院審議で、6人の大臣を含む自由民主党議員が労働党の修正案に同調し、選挙区画委員会による見直し案の勧告と下院の議員定数の削減の期限を、当初の同年10月から早くとも2018年へと延期させたのである⁽⁶⁰⁾。下院の在り方と選挙制度に対する上院の修正は物議を醸し、保守党は下院でこれを覆そうとしたが、自由民主党の造反により結局政府は敗北を喫した。しかし、下院での採決に先立ち、キャメロン首相と自由民主党のニック・クレグ (Nick Clegg) 副首相は連帯責任原則を一時停止することに合意していたため⁽⁶¹⁾、造反した大臣が辞任することはなかった。

また、2013-2014年会期冒頭の女王演説に対して、保守党内のEU離脱派は、国民投票の実施のための法案への言及がないことを遺憾とする修正動議を提出した。女王演説は、当該会期中の審議提出予定法案をまとめた政府作成の演説文書を女王が読み上げるもので、政権政党からこれに対する修正が提起されるのは1946年以来のことである。修正動議の採決に先立ち、キャメロン首相は、保守党の議員に自主投票を認め、大臣には棄権するよう指示した⁽⁶²⁾。5月15日の採決では、数名の議会担当秘書官を含む116人の保守党議員が修正に賛成したが、自由民主党と労働党が反対したため、修正が可決されることはなかった。

(2) 英国のEU離脱の是非を問う国民投票 (2016年)

2015年5月の総選挙で保守党は単独過半数の議席を獲得し、自由民主党との連立は解消されたが、連帯責任原則が問題となる事例はその後も続いている⁽⁶³⁾。その最たるものが、英国の

⁽⁵⁶⁾ ここでは、大臣の造反など連帯責任原則に関係する事例のみを取り上げる。キャメロン連立政権下におけるバックベンチャーの造反は記録的な高水準に達しており (Cowley, *op.cit.*(49), p.146)、枚挙にいとまがない。

⁽⁵⁷⁾ House of Lords Reform Bill (HC Bill 52, Session 2012-2013)

⁽⁵⁸⁾ 法案が本会議の第2読会を通過した後に所管大臣が提出する動議で、その後の法案審議の日程を定めるもの。可決されると、以後の審議はそれに従って行われる。高澤美有紀「欧米主要国議会の議事日程等決定手続」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』872号, 2015.8.6, p.5. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9479645_po_0872.pdf?contentNo=1> を参照。

⁽⁵⁹⁾ Electoral Registration and Administration Bill (HC Bill 6, Session 2012-2013)

⁽⁶⁰⁾ 本件に関しては、佐藤令「諸外国における選挙区割りの見直し」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』782号, 2013.4.4, p.8. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8179798_po_0782.pdf?contentNo=1> も参照。

⁽⁶¹⁾ Michael Settle, “Coalition split on boundaries,” *Herald*, 2013.1.16.

⁽⁶²⁾ Jason Groves, “Rattled Cameron gives MPs free vote on Europe,” *Daily Mail*, 2013.5.10; James Kirkup, “Conservative MPs ‘back away from EU referendum revolt,’” *Telegraph*, 2013.5.15.

⁽⁶³⁾ 本項の記述については、Scott, *op.cit.*(3), pp.2-4 も参照した。また、国民投票に至るまでの経緯と背景については、山田 前掲注(24)を参照。

EU 離脱をめぐる国民投票に際して発動された「不一致の了解」である。キャメロン首相や政府の立場は、移民の規制や加盟各国の主権の強化に関する改革で EU との合意が達成されることを前提に英国は EU に留まるべきというものであったが、対 EU 関係をめぐっては国内で長年の根深い対立が存在する上、近年では保守党内の欧州懐疑派が台頭している。下院院内総務のクリス・グレイリング (Chris Grayling) ら EU 離脱派の複数の閣僚が辞任をちらつかせたとの観測もあり⁽⁶⁴⁾、キャメロン首相は 2016 年 1 月 5 日の下院本会議で次のように述べた。

決めるのは政治家ではなく国民だというのが国民投票の本質である。クリスマス前に示唆したように、政府の立場は明確に示されるであろうが、政府内に留まったまま個人的に政府とは異なる立場をとるかどうかは、各大臣に委ねられるであろう⁽⁶⁵⁾。

キャメロン首相は、基本的に 1975 年のウィルソン首相のやり方に倣い、「不一致の了解」に様々な制約を課した⁽⁶⁶⁾。首相は、内閣官房長に諮った上で全大臣宛に書簡⁽⁶⁷⁾を送り、今回の「不一致の了解」が全く例外的なものであるとの認識を示した上で、当該措置は EU に留まるべきか否かの問題にのみ適用されるのであって、その他の EU に関する事項には通常の連帯責任原則が適用されることを強調した。書簡では、議会において大臣は政府の方針を支持する立場で発言しなければならないことが明記された。また、大臣には柔軟性と常識が求められ、仮に政府と異なる立場に立つ場合であっても、議会において政府の方針を擁護しながら、他方でそれを直接否定するようなことはしないであろうとの期待が示された。

国民投票に向けた運動では、グレイリングのほか、法務大臣のマイケル・ゴヴ (Michael Gove)、北アイルランド大臣のテリーザ・ヴィリアーズ (Theresa Villiers)、文化・メディア・スポーツ大臣のジョン・ホイッティングデイル (John Whittingdale)、雇用担当大臣のプリティ・パテル (Priti Patel) らが閣内に留まったまま EU 離脱を支持した。雇用年金大臣のイアン・ダンカン・スミス (Iain Duncan Smith) は、運動が本格化する前の 3 月に、表向きには翌年度の予算で障害者給付金が削減されたことを理由に辞任し、離脱を支持した。6 月 23 日に実施された国民投票の結果は、EU 離脱派の僅差での勝利であった。当初は結果にかかわらず続投する意思を示していたキャメロン首相も結局は辞任に追い込まれ、内務大臣のテリーザ・メイ (Theresa May) が後任の首相に就いた。

本件をめぐってはその後も現在に至るまで議論が継続しており、大臣の辞任も相次いでいる。2018 年 7 月 6 日、ロンドン郊外の公式別荘で開かれた閣議で、離脱後の経済関係をめぐる交渉方針に関して EU との協調を重視する穏健路線で合意した⁽⁶⁸⁾。そして、メイ首相は保守党議員宛ての書簡において、これまでは政策の策定中であったことから、閣僚が個人的な見解を表明するのを容認してきたが、この合意によってもはやそれは当てはまらず、連帯責任原則は今や

⁽⁶⁴⁾ Peter Dominiczak, “Minister’s threat to quit forced PM’s hand over EU vote: Party divisions Grayling ultimatum led to Cameron’s decision to allow Cabinet members to campaign for Brexit in the run-up to referendum,” *Daily Telegraph*, 2016.1.4.

⁽⁶⁵⁾ House of Commons Debate, 2016.1.5, volume 604, column 28.

⁽⁶⁶⁾ Peter Riddell, “Government and the EU Referendum,” 2016.2.19. Institute for Government website <<https://www.institute.forgovernment.org.uk/blog/government-and-eu-referendum>>

⁽⁶⁷⁾ “Letter by the Prime Minister to all ministerial colleagues: EU Referendum,” 2016.1.11. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/491181/EU_Referendum_PM_Minute.pdf>

⁽⁶⁸⁾ 「EU 離脱 穏健路線 英内閣、交渉方針で合意」『日本経済新聞』2018.7.7, 夕刊。

完全に復元されたと記した⁽⁶⁹⁾。これを受けて、穏健離脱の方針に反発する EU 離脱大臣のデイヴィッド・デイヴィス (David Davis) が 8 日に、外務・英連邦大臣のボリス・ジョンソン (Boris Johnson) が翌 9 日に辞任した⁽⁷⁰⁾。EU と事務レベルで合意に達した離脱に関する協定案は、同年 11 月 14 日の閣議に諮られた。メイ首相は反対論を押し切って承認を取り付けたが、翌 15 日、デイヴィスの後を受けて EU 離脱大臣に就いたドミニク・ラーブ (Dominic Raab)、雇用年金大臣のエスター・マクベイ (Esther McVey) らが辞任した⁽⁷¹⁾。

(3) ヒースロー空港の拡張の是非をめぐる「特別協定」

メイ政権下では、連帯責任原則をめぐるまた別の新たな局面ともいえる事態が生じた。2016 年 10 月 25 日、政府はヒースロー空港に 3 本目の滑走路を新設する方針を支持する決定を表明した。同空港の拡張には経済界が賛同していたものの、地元の団体や環境団体などからは反対の声が上がっており、閣僚の中にも外務・英連邦大臣のジョンソン、教育大臣のジャスティン・グリーンング (Justine Greening) ら反対派が存在したため、決定に先立つ 18 日の閣議でメイ首相は連帯責任原則を時限的に一定程度柔軟化する「特別協定」(special arrangement) を提案した⁽⁷²⁾。独立テレビジョン (ITV) の政治部記者は、その内容を記したメイ首相の個人的な覚書をツイッターに投稿した⁽⁷³⁾。覚書では、本件に関しても連帯責任原則を含む大臣規範の規定が通常通り適用されるものの、「特別協定」の導入により、かねてから空港の拡張に強く反対してきた大臣や、それにより直接の影響を被る選挙民を抱える大臣は、公の場で個人的な見解を述べる事が認められるとされていた。ただし、積極的に政府の方針に反対する運動をしたり、議会で反対意見を述べたりすることは禁じられていた。こういったインフラに関する決定に対してまで連帯責任原則の例外が認められることは、極めて異常な事態であると見られている⁽⁷⁴⁾。

Ⅲ 連帯責任原則をめぐる議論

前章で見たように、政府内で深刻な意見の不一致があっても、それどころか、全員一致原則に明白に違反するような場合でも、大臣の辞任や解任は決して自動的に行われてきたわけではない。また、「不一致の了解」のように、同原則の例外が公式に宣言される場合もある。連帯責任原則が、柔軟に、あるいは融通無碍に運用されている実態をめぐる、どのような議論があるのだろうか。また、こういった現状を踏まえると、そもそも連帯責任原則は今日どのような意義を有しているのだろうか。それとも、もはや同原則は大した意義を持たないのであろうか。

(69) Francis Elliott and Sam Coates, “Johnson is firing line as PM claims Brexit victory,” *Times*, 2018.7.7.

(70) 「英 EU 離脱相が辞任 穏健路線に反発 メイ政権打撃」『日本経済新聞』2018.7.9, 夕刊; 「英ジョンソン外相も辞任」『日本経済新聞』2018.7.10.

(71) 「英離脱案 薄氷の議会承認 メイ首相、閣議は強行突破」『日本経済新聞』2018.11.16.

(72) Jessica Elgot, “Heathrow expansion: ministers free to object to pending decision,” *Guardian*, 2016.10.18.

(73) Carl Dinnen (@carldinnen), “The PM’s letter to ministers on the airport decision. P1,” 2016.10.18, 8:33 のツイート <<https://twitter.com/carldinnen/status/788402511988359168>>

(74) Catherine Haddon, “Loose Bindings: Collective Cabinet Responsibility and the Heathrow Decision,” 2016.10.24. Institute for Government website <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/loose-bindings-collective-cabinet-responsibility-and-heathrow-decision>>

以下では、まず、連帯責任原則の歴史的淵源を概観した後、同原則の運用実態に対する見方とその今日的意義について識者の見解等を整理する。

1 歴史的淵源

内閣制度は、中世の君主（国王）が貴族や議会の有力者を集めて設置した諮問会議（枢密院）の中の少数の中心的人物による合議体が原型となって、18世紀初めに出現したとされる⁽⁷⁵⁾。1721年に第1大蔵卿（首相）⁽⁷⁶⁾に就任したロバート・ウォルポール（Sir Robert Walpole）は、その指導力によって、閣議において全会一致の決定を行い、閣議の結果は内閣の一致した意見としてウォルポールから君主に伝えられたものの、1742年の引退後は、内閣の政治的一体性は確保されなかった。この時期にはまだ大臣は君主の個人的な助言者であり、内閣は君主のための大臣らが集まる場という位置付けであった。

しかし、その後、連帯責任原則は、内閣が君主の権力に対峙して政治的統制を確保するための手段として18～19世紀を通じて発展してきた。1760年に即位した国王ジョージ3世（George III）は私室で大臣一人一人と面会するのが通例であったが、政治的に重要な問題に関しては、大臣らは事前に前室に集まって君主に話す内容について合意するようにしていた。それによって、内閣は内部の不一致をさらすことなく、君主に対して統一的な助言を与えることが可能となった。内閣の連帯が強化されるにつれて、形式的には君主に大臣の任免権が残されたとはいえ、君主がその権限を首相や内閣の意思に反して自由に行使することは困難となり、内閣は、総辞職という最終手段を背景に、君主の意向に沿わない政策であっても検討を進めることが可能となったのである。

また、これと並行して、内閣は、権力の実質的な源泉としての議会（下院）を掌握する必要性にも迫られるようになった。選挙で政権を争うために政党の形成が進むと、内閣にとって、具現化された信任の証としての議会の掌握は決定的に重要となった。党の指導的立場にある大臣らが公にお互い言い争っていたのでは、その指導力、ひいては党自体が弱体化してしまう⁽⁷⁷⁾。選挙権の拡大等に伴い、貴族の影響力や情実・買収などによって議席を獲得し、議会を掌握することが困難となる中、集団的な規律によってそれを達成する必要が生じたのである。

このように、連帯責任原則は、当初は君主に対して、時代が下って議会に対して、内閣がその一体性を示すための規律として発展してきたのであり、全ての大臣が公には同じように発言することこそが同原則の中心的な役割であった。このことは、19世紀前半に首相を務めた第2代メルバーン子爵（2nd Viscount of Melbourne）が、1841年2月の穀物法の閣議決定に際し、内閣の方針に必ずしも賛同しない大臣が部屋を出ようとした時に皮肉を込めて発した次の言葉によく表れている（下線は筆者による）。

ところで、我々がいまだ合意に達していないことが1つ残されている。それは、我々がどのような立場を表明すべきかということだ。我が国の穀物を高価にすべきか、安価にすべ

⁽⁷⁵⁾ 本節の記述は、主に Gay and Powell, *op.cit.*(3), pp.7-9; 高安健将『議院内閣制—変貌する英国モデル—』中央公論新社, 2018, pp.3-11; 川人 前掲注(1), pp.11-19 を参照した。

⁽⁷⁶⁾ ウォルポールは一般に初代首相とされているが、当時主席の大臣は第1大蔵卿であり、首相は、国政において強力な指導力と権力を行使したウォルポールに対する呼び名であった。首相という職名が正式に使用され始めたのは、19世紀初頭であるとされている（高安 同上, p.6）。

⁽⁷⁷⁾ Walker, *op.cit.*(4), p.27.

きか、価格を安定させるべきか。私はどれでも構わないが、我々は全員が同じように発言すべきである⁽⁷⁸⁾。

2 連帯責任原則をめぐる議論

(1) 連帯責任原則の運用実態に対する賛否両論

(i) 「不一致の了解」に対する懐疑論

「不一致の了解」に関して、かつては、どちらかといえば否定的に捉えられていたように見受けられる。1932年の関税政策に係る「不一致の了解」の際、労働党からの不信任動議に対して、枢密院議長のスタンリー・ボールドウィン (Stanley Baldwin) は「我々は、連帯行動からの逸脱に関して連帯責任を有している」⁽⁷⁹⁾と述べてその合憲性を主張したが、例えば、法律家で英国憲法の権威であるアイヴァー・ジェニングス (Ivor Jennings) は、1959年の著書で、無節操な連立政権よりも基本的な考え方において合意のある政党内閣こそが望ましいとの立場から、「不一致の了解」を「奇妙な装置」(strange device)と断じ、「連立政権を維持するための「不一致の了解」は、政党政治を破壊し、政治的原則に基づく政府を個人に立脚する政府に置き換えようとする試みである」と批判した⁽⁸⁰⁾。同趣旨の指摘は他にもある。政治学者のP. J. マドグウィック (P. J. Madgwick) は、大臣の辞任が「個人ではなく原則に基づく政府へと促す」として、連帯責任原則を放棄した1932年の「不一致の了解」により有権者の選択は非政治化され、おとしめられたと批判する⁽⁸¹⁾。ジェニングス氏やマドグウィック氏の指摘は、連帯責任原則の弛緩が集団的な意思決定よりも個々の大臣の主義主張を通すことにつながり得ることへの危惧を示したものであろう。

また、欧州議会議員選挙への直接選挙の導入をめぐる1977年の「不一致の了解」を受けて、オックスフォード大学の専門研究員であるネヴィル・ジョンソン (Nevil Johnson) は、慣習と実践に基礎を置くことで柔軟性と激変への耐性を有してきた英国憲法が退化し、今や、その一部と考えられてきたどんな規範や慣習も、時の政府が政権を維持するために必要と判断すれば一時停止され得るということ以上の意味を持たなくなってしまうと述べ、「不一致の了解」を「憲法の無秩序状態への退却」と表した⁽⁸²⁾。

(ii) 「不一致の了解」に対する肯定論

しかし、1970年代に2度「不一致の了解」が発動されて以降、それに対する肯定的な見方も登場するようになった。例えば、憲法学者でマンチェスター大学教授のロドニー・ブレイジャー (Rodney Brazier) は、成熟した民主主義社会ならば、政府があらゆる事項について常に合意に達することは不可能であり、ごくまれに全大臣が歩み寄ることのできない重要な問題が生じた際には、多数の大臣が辞任したり総選挙をしたりするより、一時的かつ限定的に連帯責任原則を保留する方が望ましいという明白な事実は理解されるはずだと述べている⁽⁸³⁾。ブレイジャー教授は、連帯責任原則に「帰責性のないリーク」等の様々な「安全弁」が存在することを肯定

(78) Spencer Walpole, *The life of Lord John Russell*, London: Longmans, Green, 1889, p.369.

(79) House of Commons Debate, 1932.2.8, volume 261, column 535.

(80) Jennings, *op.cit.*(30), pp.279-281.

(81) Madgwick, *op.cit.*(21), pp.98-99.

(82) Nevil Johnson, "Tinkering with the Constitution (Letters to the Editor)," *Times*, 1977.6.22.

(83) Brazier, *op.cit.*(7), p.281.

的に捉えており、中でも、時に冷笑の対象にもなってきた「不一致の了解」は、同氏の見解では、政府の団結を保つための最も魅力的な手段であるという⁽⁸⁴⁾。そして、民主主義が成熟した今日、なぜいまだに全員一致という擬制の維持に固執する必要があるのかと疑問を呈し、一定の制約は必要であるものの、政府は連帯責任原則の一時停止をもっと多用すべきだと主張する⁽⁸⁵⁾。

憲法学者でオックスフォード大学教授のヴァーノン・ボグダナー (Vernon Bogdanor) も、20世紀中の3度の「不一致の了解」を俯瞰し、一般には政府は連帯責任原則に従うのが賢明だが、容易に調和させることのできない根深い意見の相違が存在する場合には、同原則を一時停止する方がましなこともあるとした上で、連帯責任原則は、憲法上の慣習であると同時に、「政治的な打算に基づく原理」(maxim of political prudence) であると述べている⁽⁸⁶⁾。

(iii) 国民の知る権利の観点

連帯責任原則を厳格に解釈するのは、国民の知る権利の観点から望ましいことではないとの見方もある。EEC への加盟継続に係る 1975 年の国民投票で政府の方針に反対したベンは、閣内で意見が一致するのはまれであるにもかかわらず、全ての政策は内閣によって強固に支持されていると言われれば、議会や国民の間での議論が不活性化してしまうし、不満を持つ人々が政策を変えようという希望を抱くこともできなくなると述べている。そして、議論で負けた少数派が多数派の決定に従うことは必要だとしても、代替策が検討されなかったとか、実質的な議論は起きなかったとか、全員が多数派の意見に納得したなどという見せかけを装わなければならない理由はないとして、そのような連帯責任原則の狭い解釈は、政府による政策決定過程についての国民の知る権利を否定することにつながると主張する⁽⁸⁷⁾。このようなベンの主張を受けて、ケンブリッジ大学研究員のコリン・ターピン (Colin Turpin) とグラスゴー大学教授のアダム・トムキンス (Adam Tomkins) は、連帯責任原則を強硬に主張することは明らかに公益に反するのであり、柔軟な解釈をすることで一層開かれた正直な政府と一層情報豊かな国民の議論に資するとしている⁽⁸⁸⁾。

ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン研究員のバリー・ワイントロブ (Barry K. Winetrobe) の見方も同じ文脈の中に位置付けられよう。スコットランド自治政府において連帯責任原則が問題となった事例を検討した論文の中で、ワイントロブ氏は、大臣が団結して君主に対峙するために形成されてきた連帯責任原則は、民主主義の今日、しかも国民の直接参加が一層大きくなっている今の時代に必ずしも適合しないと述べ、議会への説明責任を果たすためにも、全員一致という擬制に固執するのではなく、大臣同士が、あるいは大臣と国民が、より自分の意見に正直に政策に取り組んでいく方が望ましいという考え方をにじませている⁽⁸⁹⁾。

(2) 連帯責任原則の今日的意義—懷疑論—

「不一致の了解」を始めとする連帯責任原則の例外への肯定的評価や、その柔軟化の主張を突

⁽⁸⁴⁾ Rodney Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 1999, pp.145-147.

⁽⁸⁵⁾ *ibid.*, pp.148-149.

⁽⁸⁶⁾ Vernon Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford: Hart Publishing, 2009, pp.133-136.

⁽⁸⁷⁾ Anthony Wedgwood Benn, "Democracy in the Age of Science," *Political Quarterly*, Vol.50 No.1, 1979.1-3, p.184.

⁽⁸⁸⁾ Turpin and Tomkins, *op.cit.*(3), p.384.

⁽⁸⁹⁾ Barry K. Winetrobe, "Collective Responsibility in Devolved Scotland," *Public Law*, Spring 2003, p.30.

き詰めれば、同原則の存在意義そのものが問われることになる。EU 離脱をめぐる 2016 年の国民投票でまたしても「不一致の了解」が発動されたことを踏まえて、ノーサンプトン大学講師のミック・サンプター (Mick Sumpter) は、連帯責任原則は首相が自分にとって都合の良い時だけ用いる「政治的な御都合主義の規範」であるとし、それが強さ (柔軟性) の表れなのか弱さ (利己主義) の表れなのかは別途議論の余地があるとしても ((1) を参照)、その運用実態からは、同原則はもはや余剰ないし不必要 (redundant) と言って差し支えないとの見方が支持されると述べている⁽⁹⁰⁾。

もう少し踏み込んで、連帯責任原則の具体的な改革案を示す論者もいる。例えば、キャラハン政権で通商大臣を務めたエドモンド・デル (Edmund Dell) は、連帯責任原則の緩い運用実態を指摘するとともに、大臣らによる頻繁な会議が大きな負担となっている割に、そうすることが真の連帯責任の形成につながるわけでもなく、今日では首相が強い権限を持って思いどおりに振る舞うことから、同原則には意味がないと批判する。そしてデルは、連帯責任原則を連結された 2 つの原則、すなわち、①政府の全般的な目標たる「連帯目標」(collective purpose) と②大臣は可能な限り公にお互いの政策を批判するのを避けるという「連帯寛容」(collective tolerance) に置き換えるべきであると主張する⁽⁹¹⁾。

首相への権限の集中によって連帯責任原則の前提が欠けているとの見方は根強く、ショートが 2003 年の辞任の際に述べた問題意識 (第 II 章第 1 節参照) も同旨である。このような見方は、連帯責任の概念の起源に起因するのであろう。和歌山大学助教授の筒井信定によれば、18 世紀に連帯責任の概念が芽生え始めた頃、君主への助言形成に参加するがゆえにその責任を負うのだという意識があった⁽⁹²⁾。しかし、行政府としての内閣にとって、政策の決定に加えてその遂行が重要となるにつれて強い一体性の確保や維持が求められ、それは政党の発達を背景とした首相の地位の強化によって果たされたため、結果として、連帯責任原則は首相による内閣の統一性という意味を持つに至ったのだという⁽⁹³⁾。これに関して、京都大学の上田健介氏は、政治学者のジェフリー・マーシャル (Geoffrey Marshall) の議論を踏まえて、連帯責任原則の 3 要素のうち全員一致原則と秘密原則に関しては、政府が議会など他者との関係で初めから負っている義務ではなく、首相が大臣に対して「政府が全員一致しているように振る舞うべきである」といった内容の行為規範を任意に課すことができるという意味において、「授権的習律」であるとしている⁽⁹⁴⁾。

筒井助教授はまた、「内閣の連帯責任の概念は庶民院にたいする責任という意味を失って、行政府の首長である首相への閣僚の従属という、行政府の内面的な統制関係に中心的な意味をもつに至った」⁽⁹⁵⁾ともいう。この点については、オックスフォード大学教授のダイアナ・ウッドハウス (Diana Woodhouse) が対議会 (ひいては対国民) という観点から連帯責任原則を捉えることに懐疑的な見方をしているのと共通している。ウッドハウス教授によれば、連帯責任原則の歴

⁽⁹⁰⁾ Mick Sumpter, "Yesterday Once More?" 2016.3.24. Law at the University of Northampton website <<http://blogs.northampton.ac.uk/law/2016/03/24/yesterday-once-more/>>

⁽⁹¹⁾ デルの主張は 1980 年の講演で披露されたものであり、印刷物としては記録が残っていないようであるが、Simon James, *British Cabinet Government*, 2nd ed., London: Routledge, 1999, pp.180-181 で紹介されている。

⁽⁹²⁾ 筒井 前掲注(3), p.44.

⁽⁹³⁾ 同上, pp.50-51.

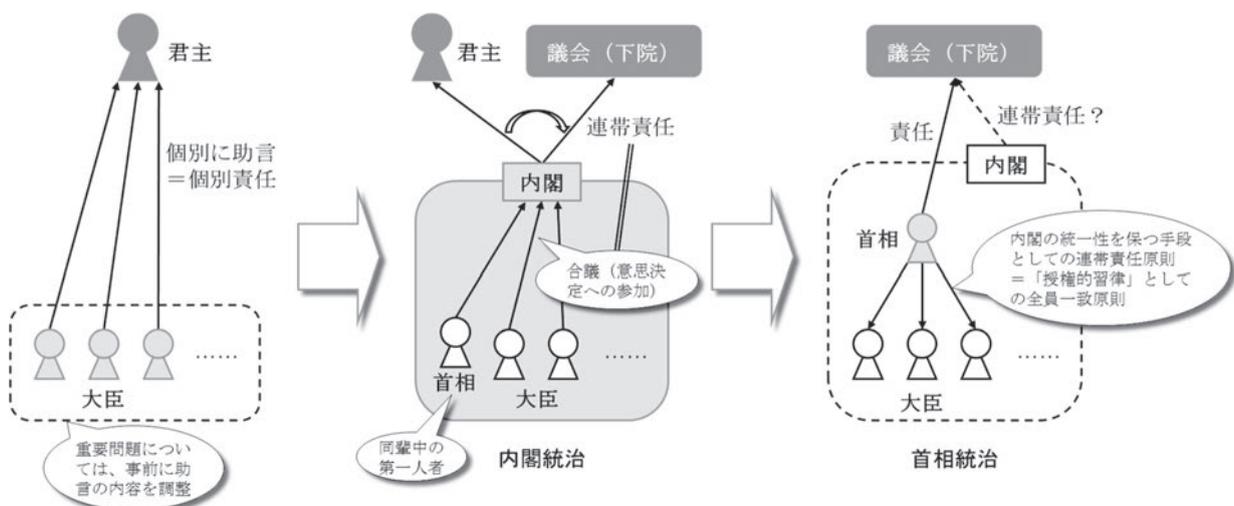
⁽⁹⁴⁾ 上田 前掲注(3), pp.62-63.

⁽⁹⁵⁾ 筒井 前掲注(3), p.55.

史的淵源に鑑みれば、その主たる意義は大臣を責任追及から守り、政権の存続を可能にすることであって、今日、同原則を根拠に政府が責任を問われるのは、(不) 信任投票の結果を受けて内閣総辞職又は議会の解散・総選挙に至るという極端なケースに限られるため、連帯責任原則を議会（国民）に対する政府の責任のメカニズムの一環と位置付けることには疑問であるという⁽⁹⁶⁾。

デルやショートの批判は、連帯責任はそもそも合議と密接不可分であるとの認識の下、内閣統治から首相統治へ⁽⁹⁷⁾という流れの中で筒井助教授らの理解するように変質してしまった連帯責任原則を、もはや受け入れることはできないということであろう。本章のここまでの議論を整理すれば、図のようになる。

図 統治形態と君主・議会に対する政府の責任の在り方の変遷（概念図）



(注) 濃い網掛けは責任を負わせる側（統制をとる側）、薄い網掛けは責任を負う側（統制される側）を表す。
(出典) 筆者作成。

(3) 連帯責任原則の今日的意義—肯定論—

デルらの見方に対して、サルフォード大学教授のクリス・ブレイディー (Chris Brady) によれば、首相による統制と内閣の連帯性は相互に排他的な関係にはなく、内閣統治か首相統治かという議論と連帯責任原則が今なお健全か否かという議論は必ずしも連動しないという。ブレイディー教授は、政権中枢を強化することには理があるとして首相統治に親和的な姿勢を示す一方、それがために合議が犠牲になってはならないとして内閣の「チーム性」(teamness) の重要性を強調し、上からの要求ではなく、チーム精神の結果として連帯責任が生まれるならば、首相統治と連帯責任原則は相互に補完的なものとなると主張する。そして、連帯責任原則が「チー

⁽⁹⁶⁾ Diana Woodhouse, *Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice*, Oxford: Clarendon Press, 1994, pp.3-4. こうした考え方から、同書は連帯責任原則と対をなす概念である個別責任に焦点を当てて論じている。

⁽⁹⁷⁾ 内閣統治 (Cabinet Government) とは、議会で信任を得た内閣が全体として行政の責任を担い、首相は「同輩中の第一人者」であるとする見方である。これと対になる首相統治 (Prime Minister Government) とは、首相の権限の強化により、首相がもはや「同輩中」とは言えない支配的な権力を握っているとする見方である。英国では、1960年代半ばのウィルソン内閣の頃を境として内閣統治から首相統治へと転換したとの議論がある。詳細は、渡邊樹「ブレア政権における「中核的執政」(コア・エグゼクティブ)」『レファレンス』668号, 2006.9, pp.16-17. <http://ndl.go.jp/view/download/digidepo_999811_po_066801.pdf?contentNo=1> を参照。

ム性」の確立に資するためには、非生産的なその秘密主義的側面を除去する必要があるとしつつも、「チーム性」の同義語としての同原則は、効率的な政権運営の基盤として現在もなお生き続けているという⁽⁹⁸⁾。このように、ブレイディー教授は連帯責任原則の今日的意義を認めるものの、あくまで同原則を一義的には内閣の「統制手段」(managerial device)と見ていることから、同原則の位置付けに対する理解としては筒井助教授らと共通しているのであり、そういった現状を肯定的に捉えるか否定的に捉えるかが、デルらとの立場の違いとして表れるのであろう。

これに対して、連立政権が憲法に与える影響を検討した上院憲法特別委員会の2014年の報告書は、政府にとってのメリットという点に加え、議会との関係という観点からも連帯責任原則の今日的意義を見いだしている。同報告書は、連帯責任原則の重要性に関して2つの主な理由を挙げている⁽⁹⁹⁾。第1の理由は、連帯して意思決定を行う過程がより良い意思決定につながりやすいことである。相談したり譲歩したりする中で、政策はより含蓄があり、精巧なものとなり得る。第2の理由は、連帯責任原則の存在により、議会は、政府の政策、決定、活動に関し、政府一体として責任を負わせることが可能となる。大臣は、他の大臣が決めた政策だと言い逃れをすることができない。これらの理由に加えて、報告書は連帯責任原則の付随的なメリットも指摘している⁽¹⁰⁰⁾。政府は、国民やメディアに対して統一的に振る舞うことで内部分裂の批判を回避することができる。内閣が一旦決定を下せば、再度別の決定が下されない限りそれが覆ることはないため、行政府その他の関係者は安心して政策を実行に移すことができる。つまり、行政の安定性に資する。また、君主としても、政府全体の共通認識に沿った大臣の助言に安心して従うことができる。

このような憲法特別委員会の見方は、議会による政府の責任追及という観点から連帯責任原則の重要性を説いている点に特徴があると言えよう。グレアム・トーマス(Graham P. Thomas)氏も指摘するように、議会や有権者に対して政府が統一戦線(united front)を張るということは、内閣に対する(不)信任投票が大臣の辞任につながるという意味において、議会に対する政府の責任を保障することになるのであり、究極的には有権者に対する政府の責任を保障するのである⁽¹⁰¹⁾。上田氏の見方⁽¹⁰²⁾に沿って敷衍するならば、議会は信任原則により内閣を総辞職させることができるのであるが、政府が全員一致原則に反しているという状況は、不信任を表明する場合の一例たり得る。すなわち、議会や国民は、政府内の意思が明確になって初めてその意思を捉えて批判することが可能となるため、議会や国民が政府を実効的に統制するためには、政府はその意思を1つにまとめなければならず、それができない場合、究極的には不信任に至り得るし、そこまで行かずとも政府は議会からの批判の対象となり得る。

1932年の「不一致の了解」の際、野党は、大臣が自らその構成員である政府の決定した政策について責任を免れることができってしまうことを批判し⁽¹⁰³⁾、また、1975年の「不一致の了解」の際には、当時野党であった保守党のサッチャーが、「政府と議会との関係の全てはその原則〔筆者注：連帯責任原則〕に立脚している。どんな政府も、主要な政策に関して連帯責任を受け入

(98) Chris Brady, "Collective Responsibility of the Cabinet: An Ethical, Constitutional or Managerial Tool?" *Parliamentary Affairs*, Vol.52 No.2, April 1999, pp.214-229.

(99) House of Lords, Select Committee on the Constitution, *op.cit.*(49), p.22.

(100) *ibid.*, pp.22-23.

(101) Graham P. Thomas, *Prime Minister and Cabinet Today*, Manchester: Manchester University Press, 1998, p.204.

(102) 上田 前掲注(3), pp.63-65.

(103) Wrench, *op.cit.*(32), p.260.

れない限り、議会に対する責任を適切に果たすことはできない。… [略] …もし政府が一致できないのなら退出せよ、というのが辞任の規律であり、議会に対する責任の原則である。』⁽¹⁰⁴⁾と述べたが、これらの背景には、まさに連帯責任原則を通じた議会に対する政府の責任という問題意識を垣間見ることができる。マドグウィック氏の見方によれば、政策の不一致に基づく辞任の原則、すなわち連帯責任原則における全員一致原則は、政府に対する開かれたチェックを可能にするという意味で維持する価値があり、憲法上の慣習は政府にとっての便宜や政権の維持のためだけに存在するわけではないということである⁽¹⁰⁵⁾。

やや視点を変えて、オックスフォード大学講師のクリス・マローン (Chris Malone) は、哲学的な観点から連帯責任原則の重要性を説いている⁽¹⁰⁶⁾。マローン氏によれば、一般に集団としての意思是、必ずしも、集団に属する構成員個人の共通の意思やその多数派の意思を反映しているとは限らないが、一度集団としての意思決定がなされれば、構成員が公の場で行動する際には常にそれに従うことになる。内閣についても同じことが言えるのであり、改造等により内閣の構成員が変わってもなお、我々がそこに組織としての継続性を認識し、現在の内閣が過去の意思決定に対しても責任を負っていると考えることができるのは、そのような集団としての意思の存在ゆえである。もし内閣の意思決定が大臣の個人的意見の集積でしかないとすれば、それは当該大臣が構成員である間だけしか有効でなく、いわば一瞬を切り取ったスナップ写真のようなものとして、政治の説明責任は個人的で短期的なものになってしまう。

おわりに

本稿では、英国における大臣の連帯責任について検討してきた。同国の連帯責任原則は、当初は君主に対して、時代が下って議会に対して、内閣がその一体性を示すための規律として発展し、憲法上の慣習として確立されるに至ったが、「帰責性のないリーク」の容認や、政府の方針に公に反対した大臣を留任させるなど、同原則は必ずしも厳格に解釈、運用されてこなかった。1932年の関税政策をめぐる「不一致の了解」を皮切りに、1970年代以降、欧州問題等の国を二分する問題に関して連帯責任原則を公式に一時停止する事例も積み重ねられ、また、2010年のキャメロン連立政権以降はアドホックな「不一致の了解」とでも呼ぶべき事態が生じており、次第に同原則が弛緩していく傾向がうかがえる。

一部の論者はこのような流れを肯定的に捉えるが、要するにそれは、大臣の全員一致が所詮は「虚構」ないし「擬制」に過ぎないという現実、そして、時には閣内不一致をさらしてでも、党を割らず、政権の維持を優先しようという政府・与党側の政治的現実をありのままに直視しようという見方に立脚しているのであろう。国民の知る権利という観点からの批判や、現代の強力な首相の地位との両立を疑問視する見方ともあいまって、今日、連帯責任原則の柔軟な解釈、運用又は同原則の根本的な変更には一定の支持がある。しかし一方で、連帯責任原則を通じた議会や国民による政府の統制、裏を返せば、議会や国民に対する政府の責任という視点も、

⁽¹⁰⁴⁾ House of Commons Debate, 1975.3.11, volume 888, column 311.

⁽¹⁰⁵⁾ Madgwick, *op.cit.*(21), p.98.

⁽¹⁰⁶⁾ Chris Malone, "Cabinet Collective Responsibility: How It Works, and Why It Survives," 2016.6.21. London School of Economics and Political Science website <<http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/06/21/cabinet-collective-responsibility-how-it-works-and-why-it-survives/>>

決して見落とすことはできない。連帯責任原則の弛緩、究極的にはその放棄によって閣内不一致が正当化される事態が頻発するようになれば、議会による政府の責任追及が十分に果たせなくなってしまうおそれもある。EU 離脱をめぐる議論がどのような形で決着するのかはいまだ先が見通せないが、今後も政府内の意思統一が困難な問題が生じることは大いにあり得よう。英国において連帯責任原則をめぐる議論がどのように展開していくかが注目される。

(かとう けいいち・総務部総務課)

(本稿は、筆者が政治議会課在職中に執筆したものである。)