

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	イギリス憲法上の議院内閣制における信任—憲法慣習上の信任案件を中心に—
他言語論題 Title in other language	The Confidence Relationship between Parliament and the Government in the UK Constitution: Constitutional Conventions on Confidence Motions
著者 / 所属 Author(s)	河島 太郎 (KAWASHIMA Taro) / 国立国会図書館調査及び立法考査局主任調査員 憲法調査室
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	840
刊行日 Issue Date	2021-1-20
ページ Pages	49-77
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	英国憲法上の議院内閣制における信任の意義を、総選挙直後と議会任期中に分けた上で、特に、下院に提出される憲法慣習上の信任案件と2011年議会任期固定法の関係に焦点を当てて考察する。

* この記事は、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。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

イギリス憲法上の議院内閣制における信任 —憲法慣習上の信任案件を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主任調査員 憲法調査室 河島 太郎

目 次

はじめに

I イギリス憲法の特殊性

- 1 不文憲法
- 2 「内閣」の用語
- 3 立憲君主制
- 4 議院内閣制

II 総選挙後における内閣の信任

- 1 多数党がある場合
- 2 多数党がない場合
- 3 小括

III 議会任期中の内閣の信任

- 1 首相の交代
- 2 議会における内閣の信任問題
- 3 女王演説又は国王演説に対する下院の勅語奉答文
- 4 附帯信任案件

IV 2011年議会任期固定法

- 1 信任決議
- 2 憲法慣習上の信任案件への影響
- 3 見直しの動向

おわりに

別表：第2次世界大戦後のイギリス議院内閣制における下院の信任案件

キーワード：憲法、統治機構、議会、内閣、議院内閣制、信任、不信任、解散

要 旨

- ① 立憲君主制のイギリスに憲法典はなく（不文憲法）、長年、議院内閣制は、主に君主による首相の任命と議会における信任問題に関する憲法慣習で流動的に運用されてきた。
- ② 憲法慣習上、「下院の信任を得られる見込みが最も高いと認められる者」を君主が首相に任命し、これに議会は関与しないため、首相本人が内閣存立の主な指標となる。
- ③ 単純小選挙区制で総選挙を行うイギリスでは、通常、首相は下院議員の過半数の所属議員を有する多数党の党首である。総選挙の結果、現与党が多数党であれば現内閣が存続し、別の多数党があれば、その党首が新首相に任命され、新内閣が組閣される。
- ④ 総選挙の結果、多数党がないときは、少数与党内閣、閣外協力政党のある少数与党内閣や、連立内閣が成立する。主に現首相が新首相の適任者を君主に伝える責任を負う。
- ⑤ 通常、議会任期中における首相の交代は与党の党首交代を伴い、その新党首が新首相に任命される。
- ⑥ 憲法慣習上、内閣の信任を求める信任案件は多様であるが、1960年代頃から、解散を武器に内閣が信任案件に指定した法案等の可決を図る附帯信任案件が中心となってきた。
- ⑦ 憲法慣習上の信任案件の否決があると、かつて、内閣は総辞職又は解散のいずれかの選択を迫られてきたが、2011年制定の議会任期固定法で解散の要件を同法所定の不信任決議等があった場合に限ったため、内閣は総辞職を選択せざるを得なくなった。
- ⑧ 2019年の内閣の欧州連合離脱政策をめぐる政局の過程で、その政策が附帯信任案件とされないまま、議会任期固定法の特例法が制定され、繰上解散総選挙が行われた。
- ⑨ 2020年11月末以降、議会任期固定法に関する両院合同特別委員会が置かれ、内閣は同法廃止法案草案を公表した。附帯信任案件の取扱い等、同法の見直しの行方が注目される。

はじめに

多くの民主国家の統治機構は、おおむね立法権、行政権、司法権の3つの権力機関に分かれ、これらの権力機関相互の抑制と均衡を図る権力分立が人権保障と並ぶ近代憲法原理の1つとされている。しかし、その憲法上の権力分立は在り方が一様でなく、立法権と行政権の分立モデルは、ともに公選の議会と大統領が分立する大統領制と公選の議会（特に下院）の信任に依拠して内閣が存立する議院内閣制の2類型に大別される。

一般的に議院内閣制では、議会の信任に依拠する内閣が議会に責任を負い、議会で不信任決議（不信任案の可決）又は信任案の否決があると内閣総辞職又は議会の解散が行われる。日本の憲法学上は、責任本質説（内閣が議会に負う責任を重視する説）と均衡本質説（不信任決議が可能な議会と解散が可能な内閣との権力均衡を重視する説）とに分かれ、争点となる解散に関係して不信任決議をめぐる議論はしばしば行われるが、信任決議や信任自体の考察は必ずしも多くはないように見受けられる⁽¹⁾。

本稿では、議院内閣制の母国として日本でもしばしば参考とされるイギリスについて、同国憲法上の議院内閣制における信任案やその可決である信任決議に注目して、内閣の依拠する信任の意義を考察する。

以下、イギリス憲法の特殊性（第I章）を踏まえ、イギリスの議院内閣制における信任の意義を、総選挙直後（第II章）と議会任期中（第III章）とに区分して考察する。また、解散事由を限定するなどしてイギリスの議院内閣制に重要な影響を及ぼした2011年議会任期固定法⁽²⁾に言及する（第IV章）。なお、同法の内容は筆者も『外国の立法』誌で報じたが⁽³⁾、現在は廃止も含めた見直しが想定される状況にある⁽⁴⁾ため、同法の見直しが必要となった経緯や前稿で十分な言及ができなかった点についても、必要に応じ簡単に触れることとする（第IV章）。

最後に信任の機能を内閣の成立時と存続中に分けて整理し、今後の課題を示すこととする（おわりに）。

I イギリス憲法の特殊性

1 不文憲法

周知のとおりイギリスに憲法典はないが⁽⁵⁾、実質的に憲法に相当する規範（実質的な憲法規範）はある。このような不文憲法の特徴として、ここでは次の3点を指摘しておきたい。

第1に、このような実質的な憲法規範は議会制定法のほか、判例法や憲法慣習（constitutional convention. しばしば「憲法習律」と呼ばれる。）のような不文法の一部として散在している⁽⁶⁾。

* 本稿におけるインターネット情報は、2020年12月15日現在のものである。

(1) 近藤敦『政権交代と議院内閣制—比較憲法政策論—』法律文化社、1997、p.119は、議院内閣制における「信任」が、歴史的に議会の多数による反対がないという消極的な信任（容認）を意味したと分析している。

(2) Fixed-term Parliaments Act 2011 (c.14)

(3) 河島太郎「イギリスの2011年議会任期固定法」『外国の立法』254号、2012.12、pp.4-34。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_4023707_po_025402.pdf?contentNo=1>

(4) 「英、首相の解散制約廃止へ—日本の改憲論議に波及」『日本経済新聞』2020.12.3。

(5) 加藤紘捷『概説イギリス憲法—由来・展開そしてEU法との相克— 第2版』勁草書房、2015、p.2。

(6) パッチワークなどと呼ばれている。同上、pp.2-3。

議院内閣制については、議会制定法や判例法は少なく、主に憲法慣習が適用される。

第2に、立憲君主を元首とする議会制民主主義のイギリスでは⁽⁷⁾、庶民院（以下「下院」という。）及び貴族院（以下「上院」という。）の両議院並びに君主で構成される議会が名実ともに最高機関とされ（議会主権の原則⁽⁸⁾）、通常の議会制定法が事実上の最高法規となる⁽⁹⁾。その立法内容も無制限とされ、最高法規性がある議会制定法として存在する実質的な憲法規範でさえ、同様の議会制定法で常に改廃が可能である⁽¹⁰⁾。

第3に、憲法慣習は、裁判上の強制力がないとされ⁽¹¹⁾、これを運用する国家機関の自律性に委ねられている。したがって、憲法慣習は、議会制定法による正式な改廃のみならず国家機関の運用による事実上の改廃があり得る流動的な憲法規範と言えよう⁽¹²⁾。

以上3点から、多様な法形式で散在するイギリスの憲法規範は、改廃が容易な部分も多く、体系的な理解ばかりでなく状況次第では安定的な把握さえ困難な存在である。

2 「内閣」の用語

イギリスにおいて、内閣（Cabinet）は、18世紀以来、政府（Government）の政策に関し連帯責任を負う大臣の中核的合議体となり、統治の中核を担う最高意思決定機関として政治制度の中心的な存在とされてきた⁽¹³⁾。しかし、その職権や組織を定める議会制定法はなく⁽¹⁴⁾、その意味では憲法慣習上の存在にすぎない⁽¹⁵⁾。

イギリスの内閣を組織する閣僚（Cabinet Minister）は最上級の大臣とされ、主に各省大臣となる。このほかに、各省大臣を補佐する担当大臣、政務次官（政務官）等があり、閣僚とともに原則として政治家である各議院の議員から任命される⁽¹⁶⁾。法律上は、これらの閣僚、担当大臣、政務官その他の大臣等（Ministers of the Crown）で組織される機関が「政府（Government）」である⁽¹⁷⁾。しかし、一般的に「政府（Government）」は、官僚等の補佐機関を含み⁽¹⁸⁾、場合に

(7) Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, Oct. 2011, para.1.

(8) A. V. ダイシー（伊藤正己・田島裕訳）『憲法序説』（社会科学古典選書）学陽書房，1983，pp.41-48。（原書名：Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed., London: Macmillan and co., 1915.）

(9) 議会制定法は、その上位に存立の根拠となるべき法令がない最上位法令（primary legislation）である。Daniel Greenberg, ed., *Craies on Legislation*, 10th ed., London: Sweet & Maxwell, 2012, para.1.3.1. 上位の法令を根拠として存立する下位法令（subordinate legislation）と区別される。

(10) ダイシー 前掲注(8), pp.42, 60-66; 幡新大実『イギリス憲法 I 憲政』東信堂, 2013, p.92.

(11) ダイシー 同上, p.21.

(12) 憲法慣習が運用により変遷した例として、首相の在職要件が両院議員から下院議員に限られるようになった例、君主への解散の助言者が内閣から首相に移行した例が指摘されている。Joseph Jaconelli, "Continuity and Change in Constitutional Conventions," Matt Qvortrup, ed., *The British Constitution: Continuity and Change*, Oxford: Hart Publishing, 2013, pp.124-130 等参照。

(13) "Cabinet," Daniel Greenberg, ed., *Jowitt's Dictionary of English Law*, Vol.I: A-I, 5th ed., London: Sweet & Maxwell, 2019, p.339.

(14) 議会制定法における「内閣」の語の初出も、大臣歳費を定めた Ministers of the Crown Act, 1937 (c.38) とされている。 *ibid.*

(15) 小堀真裕『英国議会「自由な解散」神話—解釈主義政治学からの一元型議院内閣制論批判—』晃洋書房, 2019, p.141.

(16) Cabinet Office, *op.cit.*(7), paras.3.7-3.13.

(17) 政府省庁等の組織権限を勅令に委任する Ministers of the Crown Act 1975 (c.26) は、"Minister of the Crown" を "Government" の職に在る者と定義している (s.8(1))。

(18) Colin Turpin and Adam Tomkins, *British government and the constitution: text and materials* (Law in Context), 7th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp.386-449 は、"3 Central government" に大臣、政府省庁、公務員等の項を含めている。

よっては国家機関全体も意味する⁽¹⁹⁾多義的な用語である⁽²⁰⁾。通常は、特に「内閣 (Cabinet)」と区別されないまま「政府 (Government)」の語が多用されているように見受けられ、また、本稿においては特に両者を区別する必要もないところから、併せて「内閣」として記述する。

3 立憲君主制

イギリスは、立憲君主を元首とする議会制民主主義の国であり (第1節)、大臣の任命、議会制定法の裁可等、君主固有の権能である大権事項が少なくない⁽²¹⁾。大権事項には、君主の名義で専ら大臣 (又はその他の公務員) が行使する名目的な大権事項が多い。しかし、君主本人の行使が必要で、その裁量の余地が残るとされる親裁的な大権事項 (personal prerogative) も僅かにあり、議院内閣制の一環となってきた首相の任命や議会の解散は、長らく親裁的な大権事項とされてきた⁽²²⁾。大権事項は、議会制定法による制限又は廃止が可能とされ⁽²³⁾、それまでは専ら憲法慣習に服することとなる。他方、憲法慣習も主に大権事項に適用される規範とされている⁽²⁴⁾。なお、君主が両議院と並ぶ議会の構成機関である点 (第1節) もイギリスの特色である。

4 議院内閣制

このように、議院内閣制も、主に憲法慣習によって運用され⁽²⁵⁾、大権事項も少なくない。一方、内閣は民主的付託を受けて行政権を行使し⁽²⁶⁾、その統治の民主的正統性の根拠は内閣が公選の下院の信任を得られることとされ⁽²⁷⁾、下院の信任が議院内閣制の要諦と考えられる⁽²⁸⁾。

そこで、下院の信任を得られる見込みが最も高いと認められる者に君主が首相就任と組閣を要請し⁽²⁹⁾、その他の各大臣は首相が君主に助言して任命される⁽³⁰⁾。首相の任命は、総選挙

(19) A.W. Bradley et al., *Constitutional and administrative law*, 16th ed., Harlow: Pearson, 2015, pp.145-353 は、“Part II The institutions of government” に議会に関する章も含めている。

(20) “Government,” Greenberg, ed., *op.cit.*(13), p.1117.

(21) おおむね、大権事項は、根拠となる議会制定法を要しないで、君主が (又は大臣その他の公務員が君主の名義で) 行使する権限である。岩切大地「大権の改革—「憲法改革議会」—」倉持孝司ほか編著『憲法の「現代化」—ウェストミンスター型憲法の変動—』敬文堂, 2016, p.234. 君主固有の権能及び特権の総称と見るブラクストン (Sir William Blackstone) 説と君主本来の裁量的な権限のうち君主の手に残存するものと見るダイシー (Albert Venn Dicey) 説があるとされ、ここでは判例多数説とされるダイシー説によって記述した。植村勝慶「立憲君主制」戒能通厚編『現代イギリス法事典』新世社, 2003, p.159.

(22) Bradley et al., *op.cit.*(19), pp.242-248.

(23) 法律による規制の対象とならなかったために君主の掌中に残されてきた裁量権という意味で「残余権限」などと呼ばれることもある。ダイシー 前掲注(8), pp.402-404 参照。

(24) 同上, pp.401, 403.

(25) House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Role of Parliament in the UK Constitution Interim Report: The Status and Effect of Confidence Motions and the Fixed-term Parliaments Act 2011*, 14th Report of Session 2017-19, HC1813, 1 Dec. 2018, p.3.

(26) Cabinet Office, *op.cit.*(7), para.2.

(27) ただし、1993年12月1日の上院で野党提出の不信任案件が否決された事例 (H.L. Deb., 1 Dec. 1993, vol.550, cc.544-554, 571-635) があり、近現代で唯一の例外とされている。Richard Kelly, “Confidence motions,” *House of Commons Library Briefing Paper*, No.02873, 14 Mar. 2019, pp.31-32. もっとも、上院における不信任案件が仮に可決されたとしても、下院と同様の効果は生じないと見られている。Robert Blackburn and Andrew Kennon, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, practice and procedures*, 2nd ed., London: Sweet & Maxwell, 2003, para.12-097 (fn.99).

(28) したがって、議院内閣制をめぐる憲法慣習には、下院の信任が得られる内閣を明らかにすることにより、立憲君主による大権行使の政治的中立性を確保する機能もある。Bradley et al., *op.cit.*(19), p.248.

(29) Cabinet Office, *op.cit.*(7), para.2.8.

(30) *ibid.*, para.3.4; Rodney Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 1999, p.76.

(parliamentary general election) の施行から新議会 (new Parliament) の開始までの間に行われるほか、その後の議会任期中に首相が辞職する例外的な場合にも行われる。なお、現代の憲法慣習上、君主が政党政治に巻き込まれないよう、必ずしも一見明白ではない「下院の信任を得られる見込みが最も高いと認められる者」に該当する適任者を君主に伝えることは、主に辞職の意向を示した現首相の責任とされている⁽³¹⁾。

他方、内閣が下院の信任を失うと、首相は、内閣総辞職と君主に解散を求める助言とのいずれかの選択を迫られてきた⁽³²⁾。ただし、2011年議会任期固定法により君主が解散大権を失い⁽³³⁾、首相は解散を求める助言を選択することができなくなっている。

このように、イギリスの議院内閣制は、「下院の信任 (を得られる見込み)」のある者とされ、内閣の帰趨を選択してきた首相本人が内閣存立の主な指標となると考えられる。議院内閣制における下院の信任は、そのような首相を任命する場面と、内閣の信任が下院で問われる場面とに分けて論じられる⁽³⁴⁾。また、首相を任命する場面は、総選挙後新議会開始前の場面⁽³⁵⁾とその後の議会任期中の場面⁽³⁶⁾に分けられる。

以下、総選挙直後 (第Ⅱ章) と、議会任期中 (第Ⅲ章) とに分けてイギリス議院内閣制における信任を考察する。ただし、議院内閣制における 2011年議会任期固定法上の信任案の意義については、章を改め第Ⅳ章で言及する。

なお、信任案件を中心に本稿で言及する事件の多くは、別表「第2次世界大戦後のイギリス議院内閣制における下院の信任案件」に年表の形式で掲載した。適宜、本文の記載と併せて御参照頂ければ幸いである。

Ⅱ 総選挙後における内閣の信任

非公選の上院は信任の主体とならず⁽³⁷⁾、専ら公選の下院の信任を得られる見込みが最も高いと認められる者を君主が首相に任命することが内閣の民主的正統性の根拠となる⁽³⁸⁾ため、議院内閣制において総選挙は首相人事の最も重要な転機となり得る。

イギリスでは、政党政治を前提として政党内閣が組織される。下院は単純小選挙区制であり、二大政党制が形成されやすく、二大政党の一方が下院議員の過半数の所属議員を有する政党 (以下「多数党」という。) になりやすい。以下、総選挙の結果を多数党の有無により区分して考察する。

(31) Cabinet Office, *op.cit.*(7), para.2.9. 首相は、辞職の際、後任者の推薦を君主から求められることもある。最近は、新首相の適任者について君主に明確な助言ができるようになる時まで現首相が職に留まることが常例であるが、確立した憲法慣習となるか否かは今後判明することとされている。*idem*, para.2.10.

(32) Kelly, *op.cit.*(27), pp.3-4; Philip Norton, “The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence,” *Parliamentary Affairs*, vol.69 no.1, Jan. 2016, p.3.

(33) 河島 前掲注(3), pp.16-17; *Explanatory Notes: Fixed-term Parliaments Act 2011*, paras.6, 16, 31. <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/notes>>

(34) 内閣が下院の信任を得られなければならないとする議院内閣制に関するイギリスの中核的な憲法慣習は、首相の任命と辞職を適用対象とするものである。Kelly, *op.cit.*(27), p.3.

(35) Cabinet Office, *op.cit.*(7), paras.2.7-2.17.

(36) *ibid.*, paras.2.18-2.20.

(37) 前掲注(27)参照。

(38) Cabinet Office, *op.cit.*(7), para.3.1.

1 多数党がある場合

憲法慣習上も、総選挙の結果、多数党があれば、多数党を与党とする内閣（以下「多数党内閣」という。）は、下院の信任を得られる見込みが極めて高いことになる。そこで、多数党の党首が首相の地位を占めることが当然視され、首相の任命や新内閣の成立の手續は必要に応じ新議会の開始前に行われるのがイギリスの特色である⁽³⁹⁾。さらに、総選挙の結果、現内閣の与党が多数党であるか否かで、首相の任命の要否が分かれる。

(1) 現与党が多数党である場合

総選挙の結果が判明したときは、「下院の信任を得られる見込みが最も高いと認められる」現首相は引き続き当然にその職に留まり、現内閣が存続することとなる⁽⁴⁰⁾。すなわち、この場合には、現首相に再任の必要がなく、君主は首相の任命を行わない。

ただし、総選挙の結果、まれに、一旦現内閣が総辞職し、辞職した現首相が改めて新首相に再任され新内閣を組閣する例もある。第1党保守党と第3党自由民主党との連立内閣（次節第(2)項）のキャメロン（David Cameron）首相は、2015年5月7日の総選挙の結果、翌5月8日、連立内閣の総辞職後、多数党となった保守党の党首として直ちに首相に再任され、保守党を単独の与党とする内閣を組閣している⁽⁴¹⁾。このように首相が同じ内閣であっても与党の構成が異なれば、内閣自体もその同一性を維持し得ないものと考えられる。

(2) 現与党が多数党でない場合

総選挙の結果が判明したときは、憲法慣習上、新議会の開始を待つことなく直ちに現首相が辞職して現内閣も総辞職することになる。同時に、新たな多数党が与党となり、その党首が「下院の信任を得られる見込みが最も高いと認められる者」として君主により新首相に任命され、新内閣が成立する⁽⁴²⁾。この場合には、君主の首相任命大権に裁量の余地がほとんどない。

2 多数党がない場合

総選挙の結果、多数党がない場合には、必要に応じ新議会の開始までの間に政党間の連立交渉が行われ、信任を得られる見込みの高い者が明らかにならない限り⁽⁴³⁾、現内閣は、現首相が自ら辞職するまで少数与党内閣として存続する。

第2次世界大戦後、多数党が生じなかった総選挙は、1974年2月総選挙及び2010年5月総選挙及び2017年6月総選挙の3回に限られ⁽⁴⁴⁾、いずれも総選挙後、新議会の開始前から政党間の連立交渉が行われている（後述本節第(1)項～第(3)項）。このような連立交渉の結果、

⁽³⁹⁾ *ibid.*

⁽⁴⁰⁾ *ibid.*, paras.2.8, 2.11.

⁽⁴¹⁾ Roger Mortimore and Andrew Blick, eds., *Butler's British Political Facts*, London: Palgrave Macmillan, 2018, pp.58, 62.

⁽⁴²⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(7), para.2.11. なお、このような憲法慣習は、1868年総選挙で敗北した保守党のディズレイリ首相が新議会の開始を待たずに辞職したことが先例となり、その後の自由党のグラッドストーン首相との政権交代によって確立したものとされている。山田逸人「イギリスにおける政権交代慣行の形成、1830年～1885年一庶民院議員の集団行動の論理」『早稲田政治公法研究』86号, 2007, pp.15-16.

⁽⁴³⁾ *ibid.*, para.2.12. 信任が得られる見込みが明らかな者がいるときは、現内閣の総辞職が求められる。*idem.*, paras.2.12-2.17.

⁽⁴⁴⁾ Colin Rallings and Michael Thrasher, *British Electoral Facts 1832-2006*, Aldershot, Hampshire: Ashgate, 2007, pp.65-66; Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), p.382.

①少数与党内閣、②閣外協力政党のある少数与党内閣又は③連立内閣のいずれかが成立する⁽⁴⁵⁾と指摘されている⁽⁴⁶⁾。なお、本稿において「連立交渉」は、結果として、又は当初から閣外協力の合意を図る交渉を含む用語とする。

これに対し、総選挙後、連立交渉によらないで現首相が職に留まり、少数与党内閣となった現内閣が引き続き新議会の開始まで存続することもある⁽⁴⁷⁾が、その例は直近でも戦前の1923年12月総選挙後の事例に遡るとされていた⁽⁴⁸⁾。この場合については、次章第3節で取り扱う。

(1) 1974年2月総選挙後の事例

1974年2月28日の総選挙後、第2党に退いた与党保守党は第3党自由党との連立交渉が不調に終わり、同年3月4日、ヒース (Edward Richard George Heath) 首相が辞職して内閣が総辞職し⁽⁴⁹⁾、連立交渉を行わなかった第1党労働党のウィルソン (James Harold Wilson) 党首がエリザベス2世 (Elizabeth II) により新首相に任命されて少数与党内閣が成立し⁽⁵⁰⁾、ウィルソン内閣の下で同年3月6日に新議会が開始している⁽⁵¹⁾。

少数与党の労働党は、総選挙の結果、第1党となっており、多数党がない場合において、連立交渉が不調のときは、多数党でない第1党の党首が「下院の信任を得られる見込みが最も高いと認められる者」として首相に任命されることになる。

(2) 2010年5月総選挙後の事例

2010年5月6日の総選挙後、第2党に退いた与党労働党と第1党保守党の各党が第3党自由民主党と連立交渉を行い、保守党と自由民主党との連立交渉の進展を受けて、同年5月11日に労働党のブラウン (James Gordon Brown) 首相が辞職して内閣が総辞職し、即日キャメロン保守党党首がエリザベス2世により新首相に任命されて自由民主党との連立内閣が成立した⁽⁵²⁾。

保守党と自由民主党の所属議員の合計は下院議員の過半数に達しており⁽⁵³⁾、両党の連立合意⁽⁵⁴⁾により第1党保守党のキャメロン党首が新首相に任命されている⁽⁵⁵⁾。

(45) Cabinet Office, *op.cit.*(7), para.2.17.

(46) なお、総選挙の結果、多数党がない場合において、状況によっては、君主の首相任命大権に裁量の生ずる余地があり得ると言われている。Brazier, *op.cit.*(30), p.14; 柳井健一「日本の天皇制とイギリスの王制」倉持孝司・小松浩編著『憲法のいま—日本・イギリス—』敬文堂, 2015, pp.214-215; 植村 前掲注(2), p.159.

(47) Brazier, *ibid.*, p.30. ただし、新内閣の成立見込みが明白なときは、現内閣の総辞職が求められる。Cabinet Office, *op.cit.*(7), para.2.12.

(48) ヴァーノン・ボグダナー (小室輝久ほか訳)『英国の立憲君主政』木鐸社, 2003, pp.163-164 (現書名: Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford University Press, 1995); Kelly, *op.cit.*(27), p.3.

(49) 河合秀和「イギリス通信2—1974年2月のイギリス総選挙—」『学習院大学法学部研究年報』10号, 1975.3, pp.86, 88. 自由党は、保守・労働連立政権に参加の用意がある旨の回答をしたが、これは「保守党とも労働党とも連立しないとする選挙戦での発言を裏側からいい直したものであった」(同, p.88)とされている。

(50) 幡新 前掲注(10), pp.192-193.

(51) Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), p.308.

(52) 小堀眞裕「2010年総選挙と戦後初の連立政権発足」『ウェストミンスター・モデルの変容—日本政治の「英国化」を問う—』(立命館大学法学叢書14号)法律文化社, 2012, pp.67-77.

(53) 2010年5月の総選挙の結果、所属議員は、保守党307人、自由民主党57人、労働党258人等となり、保守党と自由民主党が合計364人と下院議員の定数650人の半数325人を超えていた。Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), p.382.

(54) 河島太郎「【イギリス】保守・自民連立政権合意」『外国の立法』244-1・2号, 2010.7・8, pp.12-13. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050521_po_02440105.pdf?contentNo=1>

(55) Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), p.58.

(3) 2017年6月総選挙後の事例

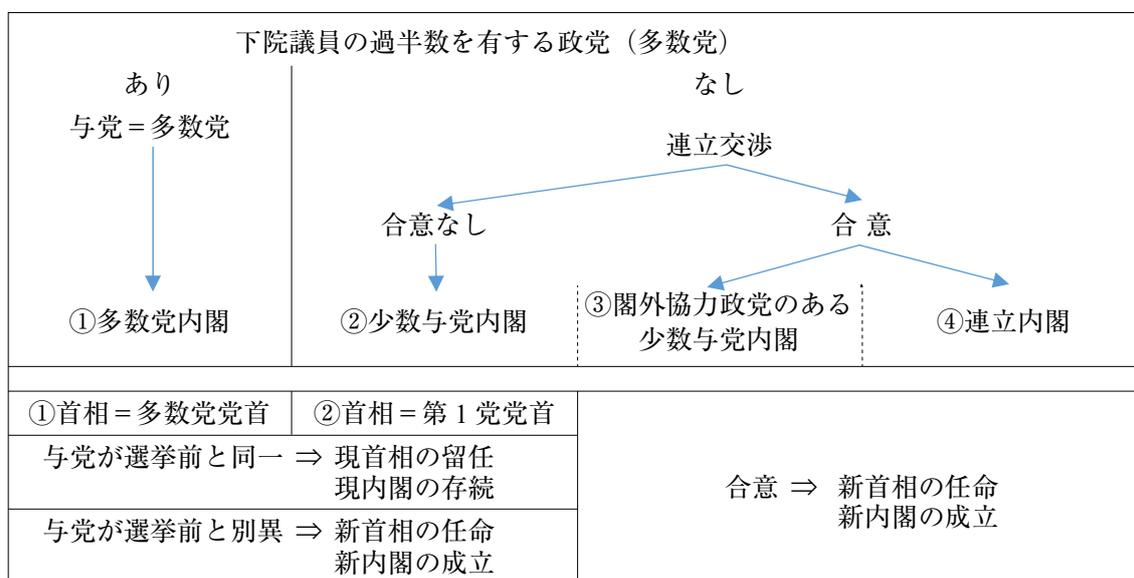
2017年6月8日の総選挙後、多数党でなくなったが第1党に留まった与党保守党⁽⁵⁶⁾のメイ(Theresa Mary May)首相は、北アイルランドの地域政党である民主統一党と同盟して引き続き政権を担当する意向を表明した⁽⁵⁷⁾。その後の両党の連立交渉は長引いて新議会の開始後の6月26日に合意が成立し⁽⁵⁸⁾、メイ内閣が民主統一党の閣外協力を得て存続することとなった⁽⁵⁹⁾。なお、保守党と民主統一党の所属議員の合計は下院議員の過半数に達している⁽⁶⁰⁾。

3 小括

総選挙直後の首相任命は、新議会の開始を待たないで、「下院の信任を得られる見込みが最も高いと認められる者」を決定する手続となる。政党政治を前提に、新議会開始後も下院の不信任決議を受けるおそれのない多数党の党首の有無が問題となる。多数党がなければ、連立交渉が行われ、又は現首相が新議会に臨むことになる。連立交渉が合意に達した場合において、複数政党の所属議員の合計が「下院議員の過半数」に達するときは、当該政党間の合意に従って、「下院の信任を得られる見込みが最も高いと認められる者」が首相に任命される。連立交渉が不調のときは、第1党の党首が首相に任命されている。

次図は、イギリスにおける総選挙後の政党内閣の種類と首相の任命等の在り方を模式的に示したものである。

図 総選挙後の政党内閣の種類と首相の任命



(出典) Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, Oct. 2011, paras.2.1-2.20 等を基に筆者作成。

⁽⁵⁶⁾ David Torrance and Gail Bartlett, "The 2017-19 Government at Westminster: Governing as a minority," *House of Commons Briefing Paper*, No.08103, 31 Mar. 2020, p.5.

⁽⁵⁷⁾ "PM statement: General election 2017 (Speech)," 9 Jun. 2017. GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-general-election-2017>>

⁽⁵⁸⁾ "Agreement between the Conservative and Unionist Party and the Democratic Unionist Party on support for the government in parliament." *ibid.* <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/621794/Confidence_and_Supply_Agreement_between_the_Conservative_Party_and_the_DUP.pdf>

⁽⁵⁹⁾ Torrance and Bartlett, *op.cit.*(56), pp.3-9; 小堀 前掲注(15), p.91.

⁽⁶⁰⁾ 2017年6月総選挙の結果、所属議員は、保守党317人、労働党262人、スコットランド国民党35人、自由民主党12人、民主統一党10人等となり、保守党と民主統一党が合計327人と下院議員の定数650人の半数325人を超えていた。Torrance and Bartlett, *ibid.*, p.5.

Ⅲ 議会任期中の内閣の信任

議会任期⁽⁶¹⁾中にも、現首相が辞職して新たな首相が任命されることがある。これには、総選挙直後と同様に、特に議会の関与がないまま行われる場合もある。

また、憲法慣習上、下院の信任決議があったときは、内閣の信任を確認することとなり、内閣の存続要件となってきた。

以下本章では、議会で内閣の信任が問われないまま、首相の交代とこれに伴う内閣の交代を認識し得る場合（第1節）と、議会で内閣の信任が問われる場合（第2節～第4節）とに分けて、議会任期中の内閣の信任の在り方を考察する。

1 首相の交代

総選挙後の議会任期中も、首相の自己都合又は与党の党内事情による内閣の交代があり得るほか、下院で内閣の信任が問われて総辞職に至る場合もあり得る。これらの場合においても、君主により任命された新首相が組閣をして新内閣が成立する。総選挙直後と同様、首相の任命については、多数党の有無等が事態の推移を分ける要素となる。

(1) 与党が多数党である場合

与党が多数党である場合において、その党首である現首相が心身の故障、引退等の自己都合により辞職するときは、これに伴い与党党首の地位も退くこととなる。また、逆に、同様の現首相が党首選等の与党の事情によりその党首の地位を退くときも、現与党の党首交代に伴い首相も交代することとなる。いずれにせよ、原則に従って、多数党である現与党の新党首が下院の信任を得られる見込みが最も高い者として、君主から新首相就任と組閣を要請されることになる⁽⁶²⁾。

ところで、20世紀以降、現首相が自己都合や与党の事情により辞職するときは、その他の大臣等にあまり異動がないまま、首相のみが交代することも少なくないとされ、第2次世界大戦後は1955年のチャーチル（Winston Leonard Spencer Churchill）首相からイーデン（Anthony Eden）首相へ、1963年のマクミラン（Harold Macmillan）首相からダグラス＝ヒューム（Sir Alec Douglas-Home）首相へ、1976年のウィルソン首相からキャラハン（James Callaghan）首相へ、及び2016年のキャメロン首相からメイ首相への各首相交代が該当事例とされている⁽⁶³⁾。その限りで首相交代前後の内閣の存続を認める余地もあるが⁽⁶⁴⁾、本稿では、首相本人が内閣存立の指標となるイギリス議院内閣制の特徴からも、内閣の要である首相が異なれば、内閣自

(61) 本来の任期は、議会の存続期間の上限（maximum duration of Parliament）であり、議会の存続期間（duration of a Parliament）は、総選挙後の新議会の最初の集会に始まり、2011年議会任期固定法第3条第1項により常に解散で終了する。本稿では、「議会任期中」など任期中としての議会の存続期間を上限に限らず「議会（の）任期」とした。なお、同法制定前は、任期満了もあり得たが、1832年以降の現実の議会は全て解散されている。河島前掲注(3), p.13; Blackburn and Kennon, *op.cit.*(27), para.6-020.

(62) Brazier, *op.cit.*(30), pp.14-20; Cabinet Office, *op.cit.*(7), para.2.8.

(63) Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), pp.2, 25-66.

(64) 首相のみの交代事例は、首相が心身の故障により、又は困難な政治状況において辞職する場合であり、閣僚が新首相となるなど、事実上、内閣の継続性を必要とする事情を反映するものである。Brazier, *op.cit.*(30), pp.14-15; Mortimore and Blick, eds., *ibid.*, pp.2, 4-5, 11, 15-18, 25-30.

体もその同一性を維持し難いものと考え、首相を除く大臣等が留任した場合においても首相が交代したときは、異なる内閣として区別した。なお、一旦辞職した首相が再任されて、別の内閣を組閣する例もある（次項・前章第1節第(1)項）。

(2) 与党が多数党でない場合

既に総選挙の結果に応じ①少数与党内閣、②閣外協力政党のある少数与党内閣又は③連立内閣が成立している場合において（前章第2節）、下院の政党別所属議員比率、連立与党相互間の連立合意その他の政党事情に特段の変更がないときは、原則として各政党内閣の現状を前提に首相の交代が行われることになる可能性が高い。このように考えると、①少数与党内閣の首相交代は当該与党の新党首が首相に任命され、②は与党と閣外協力政党との間の合意、③は連立合意に従って新首相が決定されよう。

ただし、新内閣が成立する余地のある場合には、その組閣をすべき者について、政党間で連立交渉が行われることがある⁽⁶⁵⁾。前章第2節に準じて考えれば、改めて①少数与党内閣、②閣外協力政党のある少数与党内閣又は③連立内閣のいずれかが成立することになるろう。

内閣成立後の政党事情の変更として、1974年10月の総選挙直後は多数党であった労働党のウィルソン内閣を首相交代で1976年4月5日に継承したキャラハン内閣が、その後1976年11月4日の補欠選挙の結果⁽⁶⁶⁾により議会任期中に①少数与党内閣に移行したことから、自由党と交渉し、1977年3月23日の両党の合意⁽⁶⁷⁾により、②閣外協力政党のある少数与党内閣となった例がある。ただし、この場合には、首相の再任や新内閣の組閣は行われず、現首相と現内閣が存続している。また、同様に、1992年4月の総選挙直後は多数党であった保守党のメイジャー（Sir John Major）内閣がその後補欠選挙が行われた1997年2月27日までに①少数与党内閣に移行した例がある⁽⁶⁸⁾、特に連立交渉を行うことなく同年3月17日に次回総選挙の施行予定日の公表、4月8日に正式な議会の解散及び5月1日に総選挙が行われた⁽⁶⁹⁾。その結果、与党保守党が第2党となって同内閣は翌5月2日に総辞職し、新たに多数党となった労働党のブレア（Anthony Charles Linton Blair）党首が新首相に任命され、ブレア内閣が成立している⁽⁷⁰⁾。

なお、通常の政党内閣とし難い挙国一致内閣や戦時連立内閣の成立⁽⁷¹⁾や解消に伴い、まれに、一旦現内閣が総辞職し、辞職した現首相が改めて新首相に再任され新内閣を組閣する例もある。厳密には第2次世界大戦中の1945年5月23日にチャーチル戦時連立内閣が総辞職し、直ちに

⁽⁶⁵⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(7), para.2.20.

⁽⁶⁶⁾ Rallings and Thrasher, *op.cit.*(44), p.150; Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), p.393.

⁽⁶⁷⁾ リブ=ラブ協定として知られる。村岡健次・木畑洋一編『イギリス史3—近現代—』（世界歴史大系）山川出版社、1994、pp.419-420、付録 p.52; Dermot Englefield et al., *Facts about the British Prime Ministers: a Compilation of Biographical and Historical Information*, London: Mansell, 1995, pp.335-336.

⁽⁶⁸⁾ Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), pp.378-382, 387-388. なお、David Butler and Dennis Kavanagh, *The British General Election of 1997*, p.13は、保守党下院議員1人が死亡した1996年11月3日に少数与党内閣となったとするが、下院議員の党籍変更の正確な判断は困難とされている。Mortimore and Blick, eds., *ibid.*, pp.388, 394; Sarah Priddy, "MPs' changes of party allegiance in the House of Commons since 1979," *House of commons Library Research Briefing*, No.02537, 9 Nov. 2020. <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn02537/>>

⁽⁶⁹⁾ Rallings and Thrasher, *op.cit.*(44), pp.107-108; Torrance and Bartlett, *op.cit.*(56), p.14.

⁽⁷⁰⁾ Brazier, *op.cit.*(30), p.14; Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), pp.45, 49, 381.

⁽⁷¹⁾ 挙国一致内閣や戦時連立内閣は政党内閣の要素が薄いため、特に1931年8月24日のマクドナルド（James Ramsay MacDonald）挙国一致内閣の成立へのジョージ5世（George V）の関与など、君主の首相任命大権の裁量性が高まる例がある。

多数党である保守党の党首として改めてチャーチル首相が再任され、保守党を単独与党とする選挙管理内閣が組閣された⁽⁷²⁾。

2 議会における内閣の信任問題

議会で内閣が信任を問われる典型的な局面は、下院の信任決議や不信任決議である。議会で首相の選挙を行わないイギリスの内閣について、その存立の根拠となる信任を考察する本稿では、内閣の存続要件となる信任決議を主な考察の対象とする。

(1) 憲法慣習上の信任問題

2011年議会任期固定法は、信任案と不信任案の文言と効果を定めている。特に、同法所定の「本院は、内閣を信任しない旨」の不信任案が可決されると、解散の可能性が生じ（第四章第1節）、内閣の存続に影響するが、その他の文言の案件が可決されても同法上の効果は生じないと見られている⁽⁷³⁾。そこで、同法上の文言と異なる従来の憲法慣習上の信任問題は、2011年議会任期固定法所定の仕組みに代わることとなったとする見方がある⁽⁷⁴⁾。しかし、同法により、君主の解散大権が失われたことから、従来の憲法慣習上の不信任案件の可決又は信任案件の否決から解散の効果は生じないが、首相に内閣総辞職を求める憲法慣習上の効果は残るとする⁽⁷⁵⁾「極めて手堅い見方（very firm view）」もある⁽⁷⁶⁾。この見方によれば、これらの議決があったときは、首相は、君主に解散を求める助言を選択することができないため、内閣総辞職を選択せざるを得ないこととなる⁽⁷⁷⁾。

以下、このような見方も踏まえて、従来の憲法慣習上の信任問題を考察の対象とする。

(2) 信任案件と不信任案件

現在では、2011年議会任期固定法が信任案と不信任案の文言を法定し（第2条）、その効果を定めている（同条及び第3条）。同法所定の「本院は、内閣を信任する旨」の定形の信任案⁽⁷⁸⁾と「本院は、内閣を信任しない旨」の定形の不信任案⁽⁷⁹⁾は、単純に内閣に対する下院の信任

⁽⁷²⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(7), para.2.8 (fn.10); Englefield et al., *op.cit.*(67), p.281. 1935年以来、第2次世界大戦中のため議会任期が延長され、総選挙も延期されてきたが、ドイツ降伏直後の1945年5月半ばに戦時連立内閣のチャーチル首相は、来るべき総選挙の時期に関し連立与党各党の意向を確認した結果、戦時連立内閣は解消され、保守党を単独与党とする選挙管理内閣が成立した。なお、総選挙は、同年6月15日の解散後、終戦前の7月5日に行われた。村岡・木畑編 前掲注(67), pp.331-332.

⁽⁷³⁾ David Natzler and Mark Hutton, *Erskine May's Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 25th ed., London: LexisNexis, 2019, para.18.44. 2011年議会任期固定法所定の文言の前後に信任事由その他の文言を加えた案件も、同法上の効果を生じさせないという。House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *op.cit.*(25), para.16.

⁽⁷⁴⁾ マーク・ハーパー（Mark Harper）下院議員やアンドレア・リーソム（Andrea Leadsom）下院院内総務の見解。House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *ibid.*, paras.43-47. ハーパー議員は、法定の文言がない決議案に敗北した内閣に政治的效果が及ぶ可能性はあるとする。*idem*, para.45.

⁽⁷⁵⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(7), para.2.19. ブラックバーン（Robert Blackburn）ロンドン大学キングズ・カレッジ教授の見解であり、シュライター（Petra Schleiter）オックスフォード大学政治学部教授なども同意する。ただし、憲法慣習上の効果は政治的なものとする。House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *ibid.*, para.49.

⁽⁷⁶⁾ Kelly, *op.cit.*(27), pp.3, 7.

⁽⁷⁷⁾ *ibid.*, pp.9-10; House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *op.cit.*(25), paras.57-59.

⁽⁷⁸⁾ “That this House has confidence in Her Majesty’s Government.” Fixed-term Parliaments Act 2011 (2011 c.14), s.2(5).

⁽⁷⁹⁾ “That this House has no confidence in Her Majesty’s Government.” Fixed-term Parliaments Act 2011 (2011 c.14), s.2(4).

や不信任の意思を明示している。

しかし、従来の憲法慣習上の信任案や不信任案とされる案件は一義的な明確性に欠け、必ずしもその区別は容易でなかった。そのためか、イギリスでは、しばしば両案件が区別されないまま論じられる⁽⁸⁰⁾。

状況に応じて信任案又は不信任案と見得る多様な案件があるとされるため、信任案と見得る案件と不信任案と見得る案件との区別が容易でなく、それぞれその範囲が問題となる。また、イギリスでは、信任案件や不信任案件に対する修正動議の提出が許され、信任案件が不信任案件に、又はその逆に修正される⁽⁸¹⁾ことがある⁽⁸²⁾。これも両案件の区別を困難にする要素である。

本稿では、2011年議会任期固定法制定前の案件も含め、同法所定の文言と同じ定形の「信任案」と信任案とみなし得る多様な案件とを併せて「信任案件」とし、同法所定の文言と同じ定形の「不信任案」と不信任案とみなし得る多様な案件とを併せて「不信任案件」とし、両案件を併せて「信任問題」とする。その上で、信任案件と不信任案件の区分については、手続と実体の両面から基準を立てて判別する。

信任問題の手続については、かつては正式の規範がなく⁽⁸³⁾、憲法慣習が流動的な中で、内閣の信任を問う効果を有すると内閣が認めた案件を、野党第1党の党首が下院に提出して討論期日の配分を要求したときは、内閣が常にこれを承認することが専ら確立した慣習とされてきた⁽⁸⁴⁾。そこで、手続面からは提出者を基準として区分し、このような野党提出の信任問題を「不信任案件」、内閣（ないし与党）提出の信任問題を「信任案件」とする⁽⁸⁵⁾。

また、内閣が下院の信任を失うと、首相が内閣総辞職と君主に解散を求める助言とのいずれかの選択を迫られてきた（第I章第4節）ことに鑑み、実体面からは議決の効果を基準として区分し、可決で内閣総辞職又は解散の効果⁽⁸⁶⁾が生じる信任問題を「不信任案件」、否決で同様の効果が生じる信任問題を「信任案件」とする⁽⁸⁷⁾。

次表は、このような「信任問題」をめぐる本稿の用語区分を整理したものである。

⁽⁸⁰⁾ “Confidence motions”と題する下院図書館作成資料（Kelly, *op.cit.*(27)）には、第2次世界大戦後の信任問題が網羅されている。*idem*, pp.23-32.

⁽⁸¹⁾ 2011年議会任期固定法上の不信任案の定形の文言は、同法制定前から伝統的な不信任文言であり、内閣は修正をしないでその否決を図ることとされてきた。Blackburn and Kennon, *op.cit.*(27), para.9-013.

⁽⁸²⁾ Kelly, *op.cit.*(27), p.13.

⁽⁸³⁾ Blackburn and Kennon, *op.cit.*(27), para.9-013.

⁽⁸⁴⁾ Natzler and Hutton, *op.cit.*(73), para.18.44. これは、不信任案件の討論期日が内閣提出議案の議事日程に割り当てられる内閣議事時間（Government time）から配分されてきたことも意味している。*idem*, contents.

⁽⁸⁵⁾ Petra Schleiter, “No-confidence and confidence motions under fixed and flexible parliamentary terms: The UK in comparative context: Written evidence from Petra Schleiter,” (Status of Resolutions of the House of Commons inquiry: SRH 04), House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *op.cit.*(25) は、内閣提出の信任案件と議会提出の不信任案件を区別する。内閣と与党の一体性と与野党対立型の議会運営を前提とするイギリスのウェストミンスター・モデルを念頭に置き、本稿では、前述の下院の慣習が不信任案件の事実上の提出資格を野党第1党の党首に絞っている点も考慮して、不信任案件の提出者を野党とした。

⁽⁸⁶⁾ なお、2011年議会任期固定法により解散大権が失われ、同法制定後は解散の効果を生じなくなっている。

⁽⁸⁷⁾ 否決が信任の意義を有する延会動議は、この基準による区別の例外となる。第4節第(4)項参照。

表 本稿における信任問題の用語区分

信任問題の区分	文言	手続的基準	実体的基準
信任案件 うち信任案	多様 定形	内閣（与党）提出	否決で 内閣総辞職又は解散の効果が発生
不信任案件 うち不信任案	多様 定形	野党（第1党）提出	可決で 内閣総辞職又は解散の効果が発生

（出典）筆者作成。

なお、第2次世界大戦後の不信任案件の内閣修正は、次の3件とされている⁽⁸⁸⁾。

- ①原案：1956年11月1日野党労働党提出：保守党内閣のスエズ介入政策に対する不信任案件
⇒ 内閣修正：当該政策を支持する信任案件⁽⁸⁹⁾
- ②原案：1965年2月2日野党保守党提出：現労働党内閣の政策に対する不信任案件
⇒ 内閣修正：前保守党内閣の政策に対する不信任案件⁽⁹⁰⁾
- ③原案：1985年1月31日野党労働党提出：保守党内閣の失策を問責する不信任案件
⇒ 内閣修正：内閣の活動に対する信任案件⁽⁹¹⁾

これらのうち、（現内閣の）信任問題ではない案件に修正した②を除き、不信任案件の信任案件への修正と見られる。しかし、不信任案件の修正は、総じてその否決と同様の意義を有するものと見て、本稿では主な考察の対象としていない。

(3) 信任問題と一般の案件との区別

ところで、憲法慣習上の多様な信任問題とその他の一般の案件との区別については、戦前は実質的な案件か重要でない案件かが基準とされていた⁽⁹²⁾。例えば、予算関係の金銭法案等の重要法案が実質的な案件とされ⁽⁹³⁾、下院でこれらの重要法案等が否決され、案件によっては修正議決をされると、内閣の不信任が成立すると見られていた。しかし、第2次世界大戦後は、これらの案件の区分の範囲は不確実で実証し難いものとも指摘されており⁽⁹⁴⁾、ひいては内閣において何らかの政策議案の否決を下院の信任を失うに至った証拠とすべき憲法原則はないとの見方さえある⁽⁹⁵⁾。その背景には、信任問題と一般の案件を区別する憲法慣習の変更も垣間見える。

そこで、以下、節を改めて、憲法慣習上の信任問題とされてきたもののうち、女王演説又は国王演説に対する下院の勅語奉答文を第3節で、附帯信任案件を第4節で取り上げ、憲法慣習上の信任案件を一般の案件から区別する基準を検証する。最後に、第IV章で2011年議会任期固定法所定の信任案件の機能を考察する。

⁸⁸ Kelly, *op.cit.*(27), p.13.

⁸⁹ *ibid.*, p.25.

⁹⁰ *ibid.*, pp.26-27.

⁹¹ *ibid.*, p.30.

⁹² Brazier, *op.cit.*(30), pp.217-218, esp. p.218.

⁹³ Norton, *op.cit.*(32), pp.8, 11.

⁹⁴ *ibid.*, p.8; Kelly, *op.cit.*(27), p.17.

⁹⁵ Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford: Clarendon Press, 1984, p.56.

3 女王演説又は国王演説に対する下院の勅語奉答文

最初にイギリスの女王演説又は国王演説、次に当該演説に対する勅語奉答文をめぐる憲法慣習について説明し、最後に事例分析をしてその信任問題としての性質を考察する。

(1) 女王演説又は国王演説

女王演説又は国王演説（必要がない限り、以下単に「女王演説」とする。）は、総選挙直後の新議会又は毎年定例的な会期⁽⁹⁶⁾の始めに行われる開会式の一環として、女王が両議院の議員の前で内閣の用意した施政方針演説を朗読する儀式である⁽⁹⁷⁾。女王演説では、施政方針のほか、当該会期の内閣提出予定法律案の件名と要旨が列挙される。

(2) 勅語奉答文

女王演説の終了後、各議院はその内容について審議し、それぞれ議決した答辞を勅語奉答文として奏上する⁽⁹⁸⁾。

憲法慣習上、かつては、女王演説に対し下院で勅語奉答文が修正議決されると、原則として、内閣の不信任が成立するとされてきた⁽⁹⁹⁾。特に、総選挙の結果、多数党がない場合において、現内閣が少数与党内閣となって行われた女王演説に対し下院で勅語奉答文が修正議決されたときは、内閣総辞職が行われた例はあるが、再び解散が行われた例はないとされ⁽¹⁰⁰⁾、当初の（原案どおり議決された）勅語奉答文が施政方針や内閣提出法律案への同意を示すものとして信任と同様の目的にかなうものと見られてきた⁽¹⁰¹⁾。すなわち、勅語奉答文を信任案件として、修正議決をその否決と同視する見方である。

しかし、女王演説に対する勅語奉答文の発議は名誉とされ⁽¹⁰²⁾、与党の一般議員が発議者及び賛成者となる⁽¹⁰³⁾。その議論は施政方針等の全般にわたるものの、伝統的に人間味や機知を交えて礼儀正しく過度に論争的にならないよう心掛けることとされ⁽¹⁰⁴⁾、少からず儀礼的要素が認められる。女王演説に対する勅語奉答文を信任案件とする見方は、勅語奉答文の儀式性になじまないと考えられる。さらに、このような見方には「不確実性が残る（remain speculative）」との指摘もあり⁽¹⁰⁵⁾、現在では維持する妥当性が少ないと考えられている。しかし、2011年議会任期固定法制定後まもなく、内閣の運営について法令のほか憲法慣習も収録して

⁽⁹⁶⁾ イギリス議会についても、会期は、開会で開始され閉会で終了する議会の活動期間である。20世紀初頭前後には2月開会が例とされ、8月に一旦閉会することが多かった。1930年には、両議院の合意により、7月に延会手続をして10月まで夏季休会をすることとなり、その後11月～翌年11月の期間が定例的な会期となった。しかし、2011年議会任期固定法第1条第3項の規定により、総選挙は5月の第1木曜日施行が原則とされ、その影響で定例的な会期も5月～翌年5月の期間に推移した。Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), p.301.

⁽⁹⁷⁾ “State Opening of Parliament.” UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/about/how/occasions/stateopening/>>

⁽⁹⁸⁾ *ibid.* ただし、女王演説に対する上院の勅語奉答文が議決に至ることはまれとされている。

⁽⁹⁹⁾ Brazier, *op.cit.*(30), p.47.

⁽¹⁰⁰⁾ *ibid.*

⁽¹⁰¹⁾ Norton, *op.cit.*(32), p.5. なお、このような「信任」は、不信任を明示する議案が可決されるまで継続するものとされてきたという。

⁽¹⁰²⁾ Sarah Priddy, “Queens Speech: Proposers of the Loyal Address since 1900,” *House of Commons Briefing Paper*, No.04064, 16 Oct. 2019, p.1.

⁽¹⁰³⁾ 発議者と賛成者は選出選挙区、在職年数等で対照的な議員が選ばれる。*ibid.* なお、現在のイギリス議会において、通常の発議に賛成者は不要とされ、勅語奉答文の発議は正式に賛成者が必要なほほ唯一の動議とされている。

Natzler and Hutton, *op.cit.*(73), paras.8.37, 20.20. これらは、いずれも勅語奉答文の儀式性の反映と考えられる。

⁽¹⁰⁴⁾ Priddy, *op.cit.*(102); Blackburn and Kennon, *op.cit.*(27), para.6-038.

⁽¹⁰⁵⁾ Kelly, *op.cit.*(27), p.17.

編纂された手引きである『内閣執務提要 (Cabinet Manual)』には、女王演説について、「内閣が下院の信任を得られる能力が問われる」として、2011年議会任期固定法制定後もこれに対する勅語奉答文が修正議決されると不信任となることを示唆する記述があり⁽¹⁰⁶⁾、その信任問題としての性質を検討しておく必要がある。

(3) 女王演説又は国王演説に対する勅語奉答文の修正議決

この点を、勅語奉答文の修正議決の過去の事例から、確認することとする。次の事例3件のうち、①は、総選挙後の新議会で国王演説に対する下院の勅語奉答文が修正議決されて内閣総辞職に至った事例であるが、その後約1世紀にわたる今日まで同様の事例は見当たらない⁽¹⁰⁷⁾。これに対し、②と③は、議会任期中の定例的な会期冒頭の女王演説に対する下院の勅語奉答文が修正議決を受けながら、内閣総辞職や解散に至らなかった事例である。

① 1923年12月6日総選挙後の勅語奉答文の修正議決

総選挙の結果、多数党がない場合において、現首相が職に留まり新議会が開始された直近の事例である。

1923年12月総選挙の結果、ボールドウィン (Stanley Baldwin) 内閣の与党保守党は、引き続き第1党であったが、多数党にはなれなかった。翌1924年1月8日に始まる新議会に臨んだボールドウィン首相の下で行われた国王演説⁽¹⁰⁸⁾に対する下院の勅語奉答文は、同年1月21日に野党の提出に係る修正議決を受け⁽¹⁰⁹⁾、内閣の不信任を明示する文言が盛り込まれた⁽¹¹⁰⁾。その翌日の1月22日にボールドウィン内閣は総辞職し、直ちに第2党労働党のマクドナルド (James Ramsay MacDonald) 党首をジョージ5世 (George V) が新首相に任命し、第3党自由党の閣外協力のある少数与党内閣が成立している⁽¹¹¹⁾。

② 1894年3月の首相交代後の勅語奉答文の修正議決

自由党のグラッドストーン (William Ewart Gladstone) 首相が1894年3月2日に辞職した後、同党のローズベリー伯 (5th E. of Rosebery) が同年3月5日にヴィクトリア女王 (Victoria) により首相に任命された。同首相が3月12日の女王演説⁽¹¹²⁾に続き上院で行った発言⁽¹¹³⁾は与党自由党内に物議をかもし⁽¹¹⁴⁾、女王演説に対する下院の勅語奉答文⁽¹¹⁵⁾が翌3月13日に自由党の一般議員の提出に係る修正議決を受け⁽¹¹⁶⁾、貴族である首相の属する非公選の上院の権力に批判的な文言が加えられた⁽¹¹⁷⁾。当該修正後の勅語奉答文に更に文言を加える別の修正案数件

⁽¹⁰⁶⁾ “Annex: Election timetable,” Cabinet Office, *op.cit.*(7), p.96.

⁽¹⁰⁷⁾ Kelly, *op.cit.*(27), p.17.

⁽¹⁰⁸⁾ H.C. Deb., 15 Jan. 1924, vol.169, cc.77-81.

⁽¹⁰⁹⁾ H.C. Deb., 21 Jan. 1924, vol.169, cc.684-685.

⁽¹¹⁰⁾ 「…陛下の現在の助言者は本院の信任を得ていない…」という文言が加えられた。H.C. Deb., 21 Jan. 1924, vol.169, cc.532, 685.

⁽¹¹¹⁾ Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), pp.11-12; 村岡・木畑編 前掲注67, p.289.

⁽¹¹²⁾ 実際にはヴィクトリア女王の親臨がなく、上院議長である大法官が女王演説を伝えている。H.L. Deb., 12 Mar. 1894, vol.22, cc.2-4; *Journals of the House of Commons*, vol.149, 12 Mar. to 25 Aug. 1894, p.6.

⁽¹¹³⁾ H.L. Deb., 12 Mar. 1894, vol.22, c.32.

⁽¹¹⁴⁾ Englefield et al., *op.cit.*(67), p.215.

⁽¹¹⁵⁾ H.C. Deb., 13 Mar. 1894, vol.22, cc.163-164.

⁽¹¹⁶⁾ H.C. Deb., 13 Mar. 1894, vol.22, cc.205, 208; *Journals of the House of Commons*, vol.149, 12 Mar. to 25 Aug. 1894, p.9.

⁽¹¹⁷⁾ Englefield et al., *op.cit.*(67), p.215.

が否決された⁽¹¹⁸⁾後、3月14日に当該修正後の勅語奉答文は改めて否決され⁽¹¹⁹⁾、その直後に閣僚の提出した別の勅語奉答文が可決成立した⁽¹²⁰⁾。結局、勅語奉答文の当該修正議決は、内閣の不信任決議として取り扱われなかったことが指摘されている⁽¹²¹⁾。

③ 2016年5月の勅語奉答文の修正議決

2016年6月23日の欧州連合の離脱か残留かを問う国民投票を前に、定例的な会期冒頭の5月18日に保守党のキャメロン内閣の下で行われた女王演説⁽¹²²⁾に対する下院の勅語奉答文は、与党保守党の一般議員の提出に係る修正議決を受け⁽¹²³⁾、欧米間で交渉中の自由貿易協定である環大西洋貿易投資パートナーシップ (Transatlantic Trade and Investment Partnership: TTIP) から国民保健制度 (National Health Service: NHS) を守るための内閣提出予定法律案がないことに懸念を示す文言が盛り込まれた⁽¹²⁴⁾。しかし、この修正議決は、内閣の不信任決議として取り扱われていない⁽¹²⁵⁾。

①～③の信任問題を手続面から見ると、まず、与党の一般議員が提出者として発議する当初の勅語奉答文を信任案件とする理解も不可能ではないが、その修正案を不信任案件とする理解も可能である。①の野党が提出した勅語奉答文の修正案は不信任案件とする理解が可能であるが、共に与党議員が提出した②と③の勅語奉答文の修正案はいずれも与党内の亀裂を背景としなければ理解が困難であり、不信任案件としては異例なものと考えられる⁽¹²⁶⁾。

①～③の信任問題を実体的な効果の面から見ると、①では勅語奉答文の修正議決による内閣総辞職の効果は生じたが、当初の勅語奉答文を信任案件と見るか、勅語奉答文の修正案を不信任案件と見るかの区別は困難である。②では修正後の勅語奉答文が否決された上で、改めて別の勅語奉答文が可決成立している。仮に当初の勅語奉答文が信任案件とすれば、修正後の勅語奉答文の否決の理解が困難である。むしろ、修正後の勅語奉答文を不信任案件と見ると、②は

⁽¹¹⁸⁾ H.C. Deb., 13 Mar. 1894, vol.22, cc.214, 221, 226, 241, 244-245; H.C. Deb., 14 Mar. 1894, vol.22, cc.273, 295; *Journals of the House of Commons*, vol.149, 12 Mar. to 25 Aug. 1894, pp.9-11.

⁽¹¹⁹⁾ H.C. Deb., 14 Mar. 1894, vol.22, c.295. なお、イギリス議会では、原案の修正案は、修正案の提出順に採決する。修正議決（修正案の可決）後は当該修正前の原案に対する修正案の提出は許されず、当該修正後の原案が議題となる。ただし、修正案の否決後は、修正案に反対の表決をした議員の原案に対する賛否を問うため、改めて原案の採決が必要となる。Natzler and Hutton, *op.cit.*(73), paras.20.36, 20.42. したがって、②の修正議決後に別の修正案の否決がなければ、改めて採決する必要はなかったものと考えられる。

⁽¹²⁰⁾ H.C. Deb., 14 Mar. 1894, vol.22, c.295; Natzler and Hutton, *ibid.*, para.8.37 (fn.2); *Journals of the House of Commons*, vol.149, 12 Mar. to 25 Aug. 1894, p.11.

⁽¹²¹⁾ Norton, *op.cit.*(32), p.8.

⁽¹²²⁾ H.C. Deb., 18 May 2016, vol.611, cc.3-5.

⁽¹²³⁾ ただし、与党の一般議員が提出した修正案が分列採決（日本の記名採決に相当する。）によらないで可決された。H.C. Deb., 26 May 2016, vol.611, c.803; Natzler and Hutton, *op.cit.*(73), para.8.37 (fn.2 and 5).

⁽¹²⁴⁾ かねて野党労働党から TTIP により全額公費負担で保健医療サービスを提供する NHS の民営化を招くおそれが指摘され、保守党の欧州連合反対派が労働党と同調して勅語奉答文の修正を図る動向が報じられていた。Oliver Wright, "Anti-EU Tory rebels force Cameron into TTIP u-turn," *Independent*, 20 May 2016, p.5; Sam Coates, "PM caves in to Brexit rebels on Queen's Speech," *Times*, 20 May 2016, p.18.

⁽¹²⁵⁾ なお、その後、2016年6月23日の国民投票で欧州連合離脱が賛成多数となり、同年7月13日にキャメロン首相が辞職して与党保守党の新党首になったメイ首相が任命された。田中嘉彦「英国のレファレンダム法制—憲法改革と国民投票制度の諸相—」『レファレンス』825号, 2019.10, p.55. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11375347_po_082502.pdf?contentNo=1>; Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), pp.62, 72, 448.

⁽¹²⁶⁾ ただし、提出者による信任案件と不信任案件の区別は手続上の基準であり、一旦議決が成立したときは実体的な効果を基準として両案件を区別することになる。

不信任案件の否決として理解が可能となる⁽¹²⁷⁾。ところが、③では修正後の勅語奉答文が成立したが、内閣の総辞職又は解散のいずれの効果もなく、不信任案件と見るのは困難である。

そこで、勅語奉答文の修正内容に着目すると、①の勅語奉答文の修正内容には不信任を明示する文言が盛り込まれているが、②と③では当該文言は見当たらない。もっとも、2011年議会任期固定法制定後の事例③については、勅語奉答文の修正案を含む不信任案件の憲法慣習が同法により失効したとの見方に立てば、勅語奉答文の修正議決が実体的な効果を何ら生じなかったとの理解も不可能ではない。しかし、同法により、憲法慣習上の不信任案件の可決から解散の効果は生じないが、従来と同様、首相に内閣総辞職を求める憲法慣習上の効果は残るとする見方に立てば、勅語奉答文の修正議決があったときは、今後、首相は、内閣総辞職を選択せざるを得ないこととなる。

以上先例3件の考察により、2011年議会任期固定法の影響は別として、女王演説に対する勅語奉答文を内閣の信任と同視する見方は妥当でなく⁽¹²⁸⁾、勅語奉答文に不信任を明示する文言を盛り込む修正案を不信任案件と見るのが素直な解釈と考えられよう。

4 附帯信任案件

前節での検討結果も踏まえ、本節では、多様な信任問題を、その内容（文言）に着目して整理する。

(1) 明示的の信任問題と非明示的の信任問題

まず、信任案件には、「信任 (confidence)」等内閣を支持する意思を明示する「明示的 (な) 信任文言」のあるものが多く、以下これを「明示的の信任案件」ということとする。明示的の信任文言に「支持 (support)」を含めれば、例えば「本院は、内閣を支持する旨」の決議案は、明示的の信任案件となる。

同様に、不信任案件には、「不信任 (no confidence)」等内閣への信任の欠如を批判的に明示する「明示的 (な) 不信任文言」のあるものが多く、以下これを「明示的の不信任案件」ということとする。明示的の不信任文言には、通常、「問責 (censure)」が含まれる⁽¹²⁹⁾。

明示的の信任案件と明示的の不信任案件は、併せて「明示的の信任問題」⁽¹³⁰⁾と行うことができよう。また、2011年議会任期固定法第2条第5項所定の信任文言と同条第4項所定の不信任文言は、明示的の信任問題の典型的な文言である。

信任問題のうち、このような明示的な信任文言や不信任文言のない案件（以下「非明示的の信任問題」という。）⁽¹³¹⁾は、案件の区分（第2節第(2)項）に応じて非明示的の信任案件と非明示的の不信任案件を区別することができよう。

⁽¹²⁷⁾ もっとも、イギリスでは一旦信任案件が否決されても、改めて同様の信任案件を提出し、その可決で信任の回復を図ることも可能なようである。後掲注⁽¹²⁸⁾参照。したがって、この点も理解の決め手とまでは言い難い。

⁽¹²⁸⁾ 不確実性を指摘した Kelly, *op.cit.*(27), p.17 も、勅語奉答文を信任問題に含めていない。idem, pp.23-32. なお、Norton, *op.cit.*(32), p.5 も、「不信任を明示する議案が可決されるまで、信任は継続するものとされてきた」として、勅語奉答文自体が積極的な信任を示すものではないことを示唆している。

⁽¹²⁹⁾ Donald Limon and W.R. McKay, eds., *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings, and usage of Parliament*, 22nd ed., London: Butterworths, 1997, pp.280-281 は、“confidence motions”に代えて“censure motions”を「信任問題」とする。ただし、Kelly, *op.cit.*(27), p.12 は“censure motions”を信任問題 (confidence motions) より広く、内閣総辞職又は解散の効果を生じさせる意思のない案件を含むものとする。

⁽¹³⁰⁾ おおむね、Norton, *op.cit.*(32), pp.5-7 の“Explicitly worded motions”に対応する。

⁽¹³¹⁾ おおむね、*ibid.*, p.8 の“Implicit votes of confidence”に対応する。

以下、信任案件となるものを中心に事例を考察する。

(2) 明示的信任案件の事例

明示的信任案件については、2011年議会任期固定法所定の「本院は、内閣を信任する旨」の典型的な文言と同じ文言があるものは僅かで、第2次世界大戦後その例は見当たらない。ただし、内閣の政策等を信任の対象とする次の類例4件が知られており⁽¹³²⁾、いずれも可決されている。なお、①③では、「信任」に代え「支持」の語が用いられている。

- ① イーデン内閣が1956年12月5日に提出した「本院は、中東の敵対行為の拡大を防ぎ、国際連合軍の地域的導入に至り、未解決問題の平和的処理の進捗が可能な条件を整備する内閣の政策で、12月3日に外務大臣が概要を示したものを支持する旨」の決議案⁽¹³³⁾
- ② キャラハン内閣が1978年12月14日に提出した「本院は、内閣に対し、及び国民経済を強化し、インフレを抑制し、失業率を引き下げ、及び社会正義を確保する内閣の決意に対して本院の信任を表明する旨」の決議案⁽¹³⁴⁾
- ③ メイジャー（John Major）内閣が1992年9月24日に提出した「本院は、内閣の経済政策を支持する旨」の決議案⁽¹³⁵⁾
- ④ メイジャー内閣が1993年7月23日に提出した「本院は、社会政策に関する〔マーストリヒト条約附属〕議定書の採択に関する内閣の方針を信任する旨」の決議案⁽¹³⁶⁾

これらのうち、①②④の信任対象である内閣の政策は信任案件の文言で特定され、内閣が当該政策の遂行を図るために①②④の信任案件を提出したことは明らかである。これに対し、③の信任対象である「内閣の経済政策」は特定性に欠け、文言から信任案件を提出した目的が看取し難いものとなっている。

なお、②は、内閣のインフレ対策に批判的な前日の議決⁽¹³⁷⁾が非明示的不信任案件の可決に当たるか否か不明なため内閣に対する下院の信任に疑義が生じた状況の下で、キャラハン内閣が提出した信任案件とされ⁽¹³⁸⁾、前日の重要な採決における事実上の敗北の挽回を図るものと考えられる⁽¹³⁹⁾。

(3) 非明示的信任案件の事例

かつては、憲法慣習上、内閣提出の重要法案や金銭法案、状況に応じて議事手続的な案件さ

⁽¹³²⁾ なお、同法所定の文言と同じ典型的な「本院は、陛下の内閣を信任しない旨」の不信任決議案は5件の例がある。Kelly, *op.cit.*(27), pp.13, 28-30, 32.

⁽¹³³⁾ H.C. Deb., 5 Dec. 1956, vol.561, c.1254. その可決は翌6日である H.C. Deb., 6 Dec. 1956, vol.561, cc.1577-1586. Kelly, *ibid.*, p.13 は、イーデン首相が病欠欠席中に外務大臣が提出したため、手続的な観点から本件を「内閣が信任案件と認めたその他の案件」としているようである。本稿では信任文言の有無を基準とする Norton, *op.cit.*(32)の区分に従った。

⁽¹³⁴⁾ H.C. Deb., 14 Dec. 1978, vol.960, c.920.

⁽¹³⁵⁾ H.C. Deb., 24 Sept. 1992, vol.212, c.2.「信任 (confidence)」に代え「支持 (support)」を用いた本件を、Kelly, *op.cit.*(27), pp.12-13 は信任案に含めている。

⁽¹³⁶⁾ H.C. Deb., 23 July 1993, vol.229, c.625.

⁽¹³⁷⁾ H.C. Deb., 13 Dec. 1978, vol.960, cc.673, 692, 800-810.

⁽¹³⁸⁾ Norton, *op.cit.*(32), pp.6-7; Kelly, *op.cit.*(27), p.29.

⁽¹³⁹⁾ Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), pp.321, 325.

え非明示的信任案件とされ、内閣提出の重要法案が（特に第2読会の）分列採決（日本の記名採決に相当する。）で否決された場合、予算関係の金銭法案が否決された場合等は、内閣の信任案の否決と同様の事態と見られていた⁽¹⁴⁰⁾。しかし、1960年代頃から次第に重要と見られる法案や金銭法案が否決されても総辞職や解散に至らない場合が多くなり⁽¹⁴¹⁾、特に、1974年2月の下院総選挙で成立した労働党少数与党内閣のウィルソン首相は全下院議員が議決の効果を認識して表決した場合でない限り内閣が民意を問う必要はないとの見解を下院で表明し⁽¹⁴²⁾、案件の実質性や重要性ではなく内閣が信任案件と明示的に認めた案件であったか否かが問題とされるようになった⁽¹⁴³⁾。

第2次世界大戦後に内閣が信任案件と明示的に認めた案件としては、次の3件が知られている。

- ① 1972年2月17日の欧州共同体法案の下院第2読会の採決動議について、ヒース首相が「大要「下院がこの法案を可決しなければ、議会はもはや存続し得ないとする点で、閣内の見解は一致している」旨の発言をして信任案件となることを明示した事例⁽¹⁴⁴⁾
- ② 1976年3月11日にウィルソン内閣が提出した延会動議について、ウィルソン首相が信任案件であると発言した事例⁽¹⁴⁵⁾
- ③ 1994年11月28日の欧州共同体(財政)法案の下院第2読会の採決動議について、メイジャー首相があらかじめ11月16日に議会で「信任案件とならざるを得ない」と発言した事例⁽¹⁴⁶⁾

①と③は、内閣提出法案の第2読会の採決動議⁽¹⁴⁷⁾が信任案件とされた事例である。第2読会の採決は、法案の骨子が確定し、その後の逐条審査の方向性を決定する点で重要な意義を有する⁽¹⁴⁸⁾が、第2読会の採決動議自体に信任文言はない。特定法案の第2読会の採決動議を信任案件とすることにより、内閣が当該法案を信任対象として、その可決を図り、もって内閣の政策遂行の手段とするものと考えられる。

②は内閣提出の延会動議が信任案件に指定された事例である。本来の「延会動議(adjournment

[140] なお、あらゆる採決を信任案件とする見方はもちろん、緊急登院命令書（三重下線の党議拘束指令（three-line whips）の対象案件を信任案件とする見方にも、事実上の根拠はないと指摘されている。Norton, *op.cit.*(32), p.11.「登院命令書（whip）」は、毎週、各議院において各党の院内幹事（whip）が所属議員に対し予定の議事の詳細を掲載して送付する通知書であり、特別の注意事項として、採決の重要度を下線の数で示すこととなっている。最も重要な三重下線を付した緊急登院命令書に反する表決をした議員は、党議拘束違反として除名処分の対象となり、政治生命を失いかねないものとされている。“Whips.” UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips/>>

[141] Marshall, *op.cit.*(95), pp.55-56; Norton, *ibid.*, pp.16-17. ちなみに、Mortimore and Blick, eds., *op.cit.*(41), pp.319-323には、「信任問題（Confidence motions）」ではなく「危機的採決（Critical Votes）」に区分された事例にも、重要と見られる法案や金銭法案の否決事例が見受けられる。なお、Kelly, *op.cit.*(27), p.17が指摘する「不確実な」信任問題の例も、女王演説〔に対する勅語奉答文〕と金銭法案の一種である財政法案の第2読会の採決である。

[142] H.C. Deb., vol.870, col.70, 12 Mar. 1974.

[143] Brazier, *op.cit.*(30), pp.217-219, esp. p.218. 内閣は、明示的信任案件でない特定議案の信任案件としての取扱いを決定し、又はこれを拒むことができる。Norton, *op.cit.*(32), p.8.

[144] H.C. Deb., 17 Feb. 1972, vol.831, c.752.

[145] H.C. Deb., 11 Mar. 1976, vol.907, c.634.

[146] H.C. Deb., 16 Nov. 1994, vol.250, c.30.

[147] 文言上は「○○法案は、直ちに第2回の朗読をする旨」の動議である。

[148] 濱野雄太「イギリスの議会制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1056号, 2019.5.28, p.9. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11286064_po_1056.pdf?contentNo=1>

motion)」は、「本院（又は本委員会）は、直ちに延会する」旨の動議である⁽¹⁴⁹⁾が、②では支出関係白書を支持する決議案の前日の否決⁽¹⁵⁰⁾を受けて、挽回を図るウィルソン首相が信任案件として提出したものである⁽¹⁵¹⁾。なお、1977年7月20日内閣提出の延会動議⁽¹⁵²⁾は、野党第1党の党首が信任問題としたため、本稿では不信任案件に整理した。

このような延会動議は、審議時間が乏しく実体的案件の追加が困難な議事日程の最終盤に提出し、事実上自由に議題を追加して延会討論を行うイギリス特有の議事慣行が前提にある⁽¹⁵³⁾。「直ちに延会する」旨の単なる延会動議は野党が修正案を提出するおそれがないため内閣がその立場を主張しやすいという利点があり、内閣が延会動議を提出して行う延会討論には重要なものが多いとされている⁽¹⁵⁴⁾。ただし、このような実体的な延会動議は、その否決が内閣の信任を示すものとして処理され⁽¹⁵⁵⁾、効果の発生要件で信任案件と不信任案件を区別する実体的基準（第2節）から見れば異例である。いずれにせよ、実体的な延会動議は、技術的要素が強く、延会動議自体からは信任対象が判然としないものとなっている。

なお、現在はこのような実体的な延会動議の使用は制限され、端的に特定案件の審議を求めると動議が多用されている⁽¹⁵⁶⁾。

(4) 附帯信任案件

明示的信任案件（第(2)項）のうち、信任対象となる内閣の政策が明確な①②④は、当該政策の遂行を図るために提出されたものと考えられ、非明示的信任案件（第(3)項）のうち、①と③は、内閣が特定法案の可決を図るために信任案件としたものと考えられる。これらは、いずれも内閣の特定の政策や法案を信任対象に指定し、信任案を附帯したものと同視し得ることから、「附帯信任案件」⁽¹⁵⁷⁾と呼ぶことができよう。したがって、延会動議のような技術的なものを除けば⁽¹⁵⁸⁾、憲法慣習上、重要法案等に関する非明示的信任案件⁽¹⁵⁹⁾は、内閣が信任案件に指定する附帯信任案件に変遷したと見ることができよう⁽¹⁶⁰⁾。

⁽¹⁴⁹⁾ “Adjournment motions.” UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/adjournment-motion>> 「散会動議」とも訳される。

⁽¹⁵⁰⁾ Kelly, *op.cit.*(27), p.13; H.C. Deb., 10 Mar. 1976, vol.907, cc.430, 562-565.

⁽¹⁵¹⁾ このように一旦重要案件が否決されても改めて内閣が提出する案件により信任の回復が可能な点もイギリスの信任案件の特色のようである。

⁽¹⁵²⁾ H.C. Deb., 20 Jul. 1977, vol.935, col.1622, 1637; Kelly, *op.cit.*(27), p.29.

⁽¹⁵³⁾ “Adjournment debates.” UK Parliament website <<https://www.parliament.uk/about/how/business/debates/adjournment/>>; “Adjournment motions.” *idem* <<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/adjournment-motion/>> なお、前田英昭『イギリス議会政治の研究』溪林出版社、1990、pp.145-161に延会討論に関する記述がある。

⁽¹⁵⁴⁾ 成田憲彦・山口和人「議会と論戦—主要国の制度—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』210号、1993.4.6、p.15.

⁽¹⁵⁵⁾ Kelly, *op.cit.*(27), pp.28, 29.

⁽¹⁵⁶⁾ Natzler and Hutton, *op.cit.*(73), paras.18.33, 20.23.

⁽¹⁵⁷⁾ “Confidence attaching to votes on substantive issues,” Norton, *op.cit.*(32), pp.7-8.

⁽¹⁵⁸⁾ ただし、*ibid.* は、延会動議の事例を Confidence attaching to votes on substantive issues に含めている。しかし、その背景とする実体的な延会動議の使用が制限され、慣行自体がなくなりつつあるように見受けられるところから、本稿ではこれを捨象した。前掲注⁽¹⁵³⁾参照。

⁽¹⁵⁹⁾ なお、戦前の非明示的不信任案件として、1924年8月の週刊誌上の記事が反乱煽動に当たるとして提起された刑事訴追を少数与党労働党のマクドナルド内閣が取り消したキャンベル事件に関する案件がある。H.C. Deb., 8 Oct. 1924, vol.177, cc.581-704。キャンベル事件の概要は、村岡・木畑編 前掲注⁽⁶⁷⁾, pp.290-291を参照。同年10月8日、野党保守党が事件の処理を問責（censure）する不信任案件が修正され、事件の調査特別委員会の設置を求める自由党（閣外協力政党）の提出した修正案が可決された事例である。H.C. Deb., 8 Oct. 1924, vol.177, cc.581, 619, 694-703。マクドナルド首相は、修正案が可決されても解散総選挙に訴えたと発言し、これを不信任案件としている。H.C. Deb., 8 Oct. 1924, vol.177, c.638.

⁽¹⁶⁰⁾ Marshall, *op.cit.*(95), p.56.

IV 2011年議会任期固定法

2011年議会任期固定法では、下院が①所定の信任決議をしなかった場合又は②自主解散決議をした場合に解散事由を限定している。本稿では、①の信任決議を考察する。

1 信任決議

2011年議会任期固定法は、不信任案の文言を「本院は、内閣を信任しない旨」(第2条第4項)、信任案の文言を「本院は、内閣を信任する旨」(同条第5項)に定め、下院で不信任案の可決(不信任決議)があると、従来と異なり、その後14日以内に信任案の可決(信任決議)がなかった場合に、解散総選挙が行われることとなった(第2条第3項)⁽¹⁶¹⁾。なお、当然ながら、「信任決議がなかったとき」には、①同法所定の信任案が否決されたときのほか、②当該信任案が提出されなかったときも含まれる。

そこで、信任決議について、法律から想定される仕組みを踏まえ、その性格を明確化する。

(1) 法律で想定される仕組み

不信任決議後の14日間の政治過程について同法上の規定はないが⁽¹⁶²⁾、局面に応じて党内協議や政党間の連立交渉が想定され⁽¹⁶³⁾、そこで得られた合意により、①現内閣が下院の信任を回復する場合及び②新内閣が下院の信任を得る場合があり得よう⁽¹⁶⁴⁾。なお、同法所定の不信任案以外の多様な不信任案件が可決されても解散の効果は生じない(第Ⅲ章第2節第(1)項参照)⁽¹⁶⁵⁾。

①現内閣が下院の信任を回復する場合については、不信任決議後の14日間に現内閣の存続の合意が得られると、2011年議会任期固定法所定の信任案(第2条第3項(b)及び第5項)が提出され、可決されると現内閣の信任決議が成立する。

②新内閣が下院の信任を得る場合については、不信任決議後の14日間に新内閣の成立の合意が得られると、現内閣の総辞職の直後に君主が新首相を任命して新内閣が成立する。その後同じ期間内に、①と同様の信任案が提出され、可決されると新内閣の信任決議が成立する。

①②ともに、一旦信任案が否決された場合であっても、不信任決議後14日以内であれば、党内協議や連立交渉を継続し、改めて同様の信任案を提出し得ると考えられている⁽¹⁶⁶⁾。

ところで、2020年8月6日に、欧州連合離脱強硬派のジョンソン(Boris de Pfeffel Johnson)首相は、与党保守党の欧州連合残留派下院議員の賛成により野党労働党の提出に係る2011年議会任期固定法上の不信任案が可決された場合においても、辞職を拒否する意向であると報じられた⁽¹⁶⁷⁾。前述のとおり同法には不信任決議後14日間の政治過程に関する規定がなく、現首

(161) Andrew Blick, "Constitutional Implications of the Fixed-Term Parliaments Act 2011," *Parliamentary Affairs*, vol. 69 no.1, Jan. 2016, p.25 は、2011年議会任期固定法第2条第3項(a)について、同法制定前は単に慣習事項にすぎなかった信任決議(vote of confidence)に法律上の枠組みを提供するものとしてその重要性を指摘する。

(162) House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *op.cit.*(25), p.9.

(163) Cabinet Office, *op.cit.*(7), para.2.20.

(164) *ibid.*, paras.2.19, 2.20; Mark Ryan, "Fixed-term Parliaments Act 2011," *Public Law*, Apr. 2012, p.214.

(165) Natzler and Hutton, *op.cit.*(73), para.18.44.

(166) House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *op.cit.*(25), p.9.

(167) Steven Swinford and Henry Zeffman, "Johnson to defy any vote of no confidence: Refusal to quit risks drawing Queen into politics," *Times*, Aug. 6, 2019, pp.1, 6.

相に辞職すべき議会制定法上の義務はない。この報道では、仮に欧州連合離脱の強行に反対する「国民統一内閣」の信任決議の成立に必要な下院議員の過半数の賛成が得られる見込みが確実になったとしても、その成立に必要なジョンソン内閣の総辞職には、エリザベス2世が大権を行使してジョンソン首相を罷免するほか手立てのないことが示唆されている⁽¹⁶⁸⁾。

(2) 信任決議の性格

①の信任決議は、不信任決議で失われた下院の信任を回復する現内閣の存続要件と言えよう。

②の信任決議は、下院が新内閣の信任を表明するものであり、総選挙直後に君主から任命された首相が専ら「下院の信任を得られる見込み」に基づくのと異なり、下院による実際の信任決議が新首相とその組閣を承認する手続と考えることもできよう。ただし、①と同様、不信任決議後14日以内に②の信任決議がない場合に行われる繰上解散総選挙の結果、新内閣の与党が多数党となれば、その後も引き続き新内閣は存続する。したがって、②の信任決議を新内閣の成立要件と見ることは困難であろう。なお、②の信任決議があると、繰上解散総選挙は行われず、新内閣の当面の存続が確定するため、その点では②の信任決議も新内閣の存続要件と言えよう。

2 憲法慣習上の信任案件への影響

2011年議会任期固定法制定前は、憲法慣習上の不信任案件の可決又は信任案件の否決があると、首相は原則として内閣総辞職又は君主への解散の助言のいずれかの選択を迫られてきた(第I章第4節)。同法制定後は、憲法慣習上の多様な信任問題は、(なお有効であるとしても)従前と同様の効果は生じない。君主の解散大権が失われて、首相が君主に解散を助言することができなくなった⁽¹⁶⁹⁾以上、憲法慣習上の信任案件の否決又は不信任案件の可決により、首相は否応なく専ら内閣総辞職を迫られることになる。

筆者は、かつて、2011年議会任期固定法により憲法慣習上の多様な信任問題が成立する余地はなくなったと見て、内閣が政策や法案の採決を「信任案件に指定すること」ができなくなったと指摘し⁽¹⁷⁰⁾、その際、従来このような場合においては首相が「しばしば御し難い与党等の下院議員に服従を強いる有力な武器」⁽¹⁷¹⁾として解散を求める権限を掌握していたとの見地に立てば⁽¹⁷²⁾、附帯信任案件を提出できなくなることは、「政権を弱体化させる重大な懸念要因になると考えられる」と付言した⁽¹⁷³⁾。

本稿で紹介してきたとおり、2011年議会任期固定法制定後も憲法慣習上の信任案件の成立余地を認める有力説があり、その点で修正の必要はあるが、同法により、信任案件が否決されても首相が君主に解散を求める助言ができなくなった事実には変わりはない。抜き打ち的な解散総選挙を招きかねない首相の裁量を制限することを目的とする同法⁽¹⁷⁴⁾により、憲法慣習上の

⁽¹⁶⁸⁾ 民間シンクタンク Institute for Government のハドン (Catherine Haddon) 主任研究員は、女王を政治に巻き込まない限り、新内閣の成立は困難であると述べたと報じられている。 *ibid.*

⁽¹⁶⁹⁾ *Explanatory Notes: Fixed-term Parliaments Act 2011*, paras.6, 16, 31. なお、2011年議会任期固定法案の原案にはこのような信任案の取扱いが可能な条項があったが、原案が修正され削られている。河島 前掲注(3), pp.14-15.

⁽¹⁷⁰⁾ 河島 同上, p.15.

⁽¹⁷¹⁾ A.W. Bradley and K.D. Ewing, *Constitutional and administrative law*, 15th ed., Harlow: Longman, 2010, p.181.

⁽¹⁷²⁾ 詳細な分析は、筒井信定「イギリス首相の地位にかんする論争点」『経済理論』126号, 1972.3, pp.57-62 参照。

⁽¹⁷³⁾ 河島 前掲注(3), p.15.

⁽¹⁷⁴⁾ Lucinda Maer et al., "Fixed-term Parliaments Bill [Bill 64 of 2010-11]," *House of Commons Library Research Paper* 10/54, 26 Aug. 2010, p.1.

信任案件の否決による解散ができなくなると、内閣の政策や法案について、下院の信任を問うことができたとしても、総選挙で民意を問い国民の信任を得て政策を遂行することはできなくなり、附帯信任案件を提出する実益は低減する⁽¹⁷⁵⁾。もちろん、内閣総辞職の申出も、内閣にとって武器にはなるが、その威力は解散総選挙に比べようもない⁽¹⁷⁶⁾。

事実、保守党のメイ内閣が2018年11月に欧州連合と合意したイギリスの欧州連合離脱の道筋を定める協定案は附帯信任案件とされることなく⁽¹⁷⁷⁾、2019年3月に下院で否決され、その後の保守党の党首交代で、協定なき欧州連合離脱を厭わないジョンソン新党首が2019年7月に首相に任命された。ジョンソン内閣も離脱方針を憲法慣習上の附帯信任案件とした形跡もなく、内閣の方針について直接国民の信を問うため、2011年議会任期固定法の特例法が制定され、2022年5月の任期末の次回総選挙期日を待つことなく2019年12月12日に繰上解散総選挙が行われた⁽¹⁷⁸⁾ことは周知のとおりである⁽¹⁷⁹⁾。このような経緯に照らしてみれば、従来は政策遂行手段として機能してきた附帯信任案件の憲法慣習は、今後廃れる可能性もあり得よう。しかし、2019年12月総選挙の頃から2011年議会任期固定法の廃止に向けた動きも現れてきた。そこで、本稿の対象範囲を若干超えることとなるが、脱稿段階で接した新たな情報も含め、同法の見直しの動向について、次節で簡単に触れることとする。

3 見直しの動向

2011年議会任期固定法には、同法の施行状況を検討して必要に応じ同法の廃止や改正の勧告を行う委員会（以下「検討委員会」という。）の設置を義務付ける検討条項（第7条第4項以下）があり、その設置は2020年7月～11月に行うこととされていた（同条第6項）⁽¹⁸⁰⁾。

既に保守党と労働党は2019年12月総選挙の選挙公約で同法の廃止を掲げているが⁽¹⁸¹⁾、同法の単なる廃止は、議会任期を永続化するほか⁽¹⁸²⁾、一旦は失われた君主の解散大権の回復が可能かという法律上の難問を提起するなど、多くの混乱を招くおそれが懸念されていた⁽¹⁸³⁾。しかし、2020年に入って以降のコロナ禍の影響もあってか、検討委員会の設置に向けた動きは長らく見られなかった。

ところが、その設置期限を目前にした2020年11月26日に、検討委員会として、「議会任期

⁽¹⁷⁵⁾ Norton, *op.cit.*(32), pp.13-16.

⁽¹⁷⁶⁾ *ibid.*, p.16. ただし、シュライター教授は、法案の可決に必要な多数の所属議員を有する与党の内閣が附帯信任案件に頼る必要はないとする見方を示唆している。Schleiter, *op.cit.*(85), para.34.

⁽¹⁷⁷⁾ H.C. Deb., 5 Jan. 2019, v.652, cc.1020-1125; *idem*, 12 Mar. 2019, v.656, cc.208-295; *idem*, 29 Mar. 2019, v.657, cc.695-775. 小堀 前掲注(15), p.193 は、メイ首相が2019年の欧州連合離脱協定案の採決を信任案件としなかったことをもって、2011年議会任期固定法が附帯信任案件の憲法慣習までも「除去してしまった」と指摘する。

⁽¹⁷⁸⁾ Early Parliamentary General Election Act 2019 (c.29), s.1(1).

⁽¹⁷⁹⁾ Nicola Newson, “Early Parliamentary General Election Bill,” *House of Lords Library Briefing*, LLN-2019-0144, 30 Oct. 2019, p.1; 田中嘉彦「英国の議会解散権と民主主義」『生活経済政策』280号, 2020.5, p.13.

⁽¹⁸⁰⁾ House of Lords Select Committee on the Constitution, *A Question of Confidence?: The Fixed-term Parliaments Act 2011*, 12th Report of Session 2019-21, HL Paper 121, 4 Sept. 2020, p.2, para.156.

⁽¹⁸¹⁾ Conservative and Unionist Party, *Get Brexit Done Unleash Britain's Potential: The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*, p.48; Labour Party, *It's time for real change: The Labour Party manifesto 2019*, p.82.

⁽¹⁸²⁾ 2011年議会任期固定法は総選挙の原則的な選挙期日を5年毎の5月の第1木曜日とし、その25平日前に当たる日の初めに解散することとして、従来の議会任期を定めた法律を廃止した。したがって、2011年議会任期固定法を単に廃止すると、解散がない限り議会任期は永続することになる。河島 前掲注(3), pp.11-12. なお、同法の制定当初、解散は、総選挙の原則的な選挙期日の「17平日前」であったが、2013年選挙人登録及び選挙管理法第14条第1項により「25平日前」に改められている。

⁽¹⁸³⁾ House of Lords Select Committee on the Constitution, *op.cit.*(180), summary, paras.151-152.

固定法に関する両院合同特別委員会」がイギリス議会に置かれ、2021年1月4日を期限として同法に関する意見書を徴し、同年2月26日までに報告書を提出する予定となった⁽¹⁸⁴⁾。

また、2020年12月1日付けで、ジョンソン内閣は、2011年議会任期固定法（廃止）法案草案⁽¹⁸⁵⁾を公表した。同草案は、同法で失われた解散大権の回復も含めて同法制定前の原状回復を図るものようである。すなわち、同法を廃止し（第1条）、解散大権を回復して（第2条）司法審査の対象外とする（第3条）。ただし、議会任期の規定はなく、繰上解散がなければ各総選挙後の新議会の最初の集会日から5年後に自動的に解散するものとしている（第4条）⁽¹⁸⁶⁾。

同草案は、法案を議会に提出する前の段階で内閣が起草した草案であり、「議会任期固定法に関する両院合同特別委員会」の法案提出前審査⁽¹⁸⁷⁾を受けることになる⁽¹⁸⁸⁾。

おわりに

本稿では、内閣の信任を、主に総選挙直後と議会任期中に分けて考察してきた。ここでは、内閣成立時の信任と内閣存続中の信任に整理してまとめたい。

イギリスの内閣は、その民主的正統性の根拠を公選の下院に置いており、その信任を得られることが議院内閣制の要諦と考えられる。

イギリスの内閣は、下院が関与しないまま、憲法慣習上、君主が「下院の信任を得られる見込みが最も高い者」を首相に任命して成立し、その「信任を得られる見込み」は基本的に多数党の党首が首相となることに基づいている。多数党がない場合の「信任を得られる見込み」は、原則的に下院議員の過半数の議員が所属する複数政党、例外的に下院議員の相対多数の議員が所属する単独又は複数の政党の支持を受けた者が首相となることに基づくものと考えられる。

このような下院の信任を得られる見込みに基づいて成立したイギリスの内閣は、その後議会における信任問題の正式な議決の際に下院の不信任が明示されない限り存続することになる⁽¹⁸⁹⁾。その議決で敗北すると、かつては内閣の総辞職又は議会の解散の効果が生じてきた。

内閣が下院に提出する信任案件は、下院が内閣を単に信任する信任案件の用例は乏しく、内閣の政策や法案（の採決）を信任の対象とする附帯信任案件が少なくない。このように、内閣存続中は、内閣が政策遂行手段として信任案件を用いている点が特徴的である。

憲法慣習上、下院でこのような信任案件の否決があると、不信任案件の可決と同様に、かつては首相が内閣総辞職又は解散総選挙の選択を迫られてきた。しかし、抜き打ちの解散総選挙

⁽¹⁸⁴⁾ なお、委員長は保守党の上院議員マクローフリン卿（Lord McLoughlin）である。“Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act established: Lord McLoughlin elected as Chair, written evidence deadline Monday 4 January,” 27 Nov. 2020. UK Parliament website <<https://committees.parliament.uk/committee/491/joint-committee-on-the-fixedterm-parliaments-act/news/136739/joint-committee-on-the-fixedterm-parliaments-act-established-lord-mcloughlin-elected-as-chair-written-evidence-deadline-monday-4-january/>>

⁽¹⁸⁵⁾ “Draft Fixed-term Parliaments Act (Repeal) Bill,” CP322, December 2020. <<https://www.gov.uk/government/publications/draft-fixed-term-parliaments-act-repeal-bill>>

⁽¹⁸⁶⁾ 前掲注⁽¹⁸²⁾参照。任期満了による総選挙の概念は回復しないこととなろう。

⁽¹⁸⁷⁾ 「立法前審査」ともいう。小熊美幸「イギリス議会の立法前審査」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1106号、2020.7.16. <<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11512853>>

⁽¹⁸⁸⁾ Lord True and Chloe Smith, “Government to fulfil manifesto commitment and scrap Fixed-term Parliaments Act: Government confirms plans to repeal the Fixed-term Parliaments Act.” GOV.UK website <<https://www.gov.uk/government/news/government-to-fulfil-manifesto-commitment-and-scrap-fixed-term-parliaments-act>>; “Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act established,” *op.cit.*⁽¹⁸⁴⁾

⁽¹⁸⁹⁾ Kelly, *op.cit.*⁽²⁷⁾, p.17 参照。

を招きかねない首相の裁量⁽¹⁹⁰⁾を制限することを目的として⁽¹⁹¹⁾2011年議会任期固定法が制定され⁽¹⁹²⁾、解散大権が失われると、議会の解散は下院で同法所定の不信任決議又は自主解散決議があった場合に限られることとなった。その結果、憲法慣習上の信任案件の否決又は不信任案件の可決があると、内閣総辞職の効果は生じるが、解散総選挙の効果は生じ得なくなった。

下院の信任を存立根拠とする内閣が解散総選挙を行い得る理由の1つとして、一般的に総選挙で民意を問う必要性が指摘されている。イギリス憲法慣習上は、存続中の内閣が下院に信任案件として提示した政策や法案が否決されたときは、首相は、当該政策や法案の是非を争点として総選挙で民意を問うことが可能であった。2011年議会任期固定法は、解散事由を限定するあまり、このような可能性まで失われ、折しもイギリスの欧州連合離脱をめぐる政局を切り抜ける手続的な方途を示すことができなかつたように思われる⁽¹⁹³⁾。

もっとも、この点については、政策遂行手段として機能してきた附帯信任案件（第Ⅲ章第4節）の提出権を内閣に認める提案を——内閣の権限を強化して下院を弱体化しかねない点で一步後退と評しながらも——検討委員会の検討対象とすべきであるとする意見が下院内部に現れ始めている⁽¹⁹⁴⁾。

今後、検討委員会による2011年議会任期固定法の見直しの行方が注目される。

（かわしま たろう）

⁽¹⁹⁰⁾ 2011年議会任期固定法制定前、君主に助言をする首相が自由裁量で解散時期を決定していたと見るのは誤りであるとする重要な指摘がある。小堀 前掲注(15), pp.144-159, 169-171. ただし、その背景には、「非常に高い教育を受けた賢明な君主を想定し」た上で、当該君主が「首相権限の濫用」をして解散を求める助言を行う首相に対し、解散大権の行使の拒否ではなく、「舞台裏での圧力や牽制という手段に予め訴える…はるかに賢い方法」により影響力を行使してきた事実があるとされている。同, pp.153, 155-156.

⁽¹⁹¹⁾ Maer et al., *op.cit.*(174), p.1.

⁽¹⁹²⁾ 2011年議会任期固定法の制定のかなり前から、首相の手から選挙の時期の決定権を奪って、選挙の実施体制を公平なものとするのが議会任期の固定に賛成する一論拠として指摘されてきた。Philip Norton, "Would fixed-term Parliaments enhance democracy?" Lynton Robins and Bill Jones, eds., *Debates in British politics today*, Manchester: Manchester University Press, 2000, pp.123-125.

⁽¹⁹³⁾ House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Fixed-term Parliaments Act 2011*, 6th Report of Session 2019-21, HC 167, 15 Sept. 2020, para.81によれば、2011年議会任期固定法は、内閣が下院の信任を失いかねず、かといって下院も総選挙又は別の内閣のいずれも用意できない状況を生じさせたとしている。

⁽¹⁹⁴⁾ *ibid.*, para.83. この点、下院議長が附帯信任案件を認定できる2011年議会任期固定法の内閣提出原案の採用が望ましいと示唆するステイブン・ローズ (Sir Stephen Laws) 元首席法制参事官 (First Parliamentary Counsel) の見解を踏まえたものようである。House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *Oral evidence: The Fixed-term Parliaments Act 2011*, HC 167, 24 Apr. 2020, Q29. なお、ローズ氏は、同法原案の起草に携わった人物とされている。HC 167, *ibid.*, para.72.

別表 第2次世界大戦後のイギリス議院内閣制における下院の信任案件

議会(期) 最初の集会 解散と総選挙	君主 即位 崩御	内閣 首相の任命と辞職 (与党)	信任案件				
			提出等 年:月:日	信任事項	採決結果 賛成:反対		
1935.11.14 総選挙 1935.11.26 集会							
第37議会 1945.6.15 解散 1945.7.5 総選挙 1945.8.1 集会 第38議会 1950.2.3 解散 1950.2.23 総選挙 1950.3.1 集会 第39議会 1951.10.5 解散 1951.10.25 総選挙	1936.12.11 即位 任命: 1940.5.10. 第1次チャーチル 戦時連立内閣 (保守・労働・国民自由) 辞職: 1945.5.23. 任命: 1945.5.23. 第2次チャーチル 選挙管理内閣 (保守) 辞職: 1945.7.26. 任命: 1945.7.26.						
		ジョージVI世 1951.10.31 集会 1952.2.6 崩御 1952.2.6 即位 第40議会 1955.5.6 解散 1955.5.26 総選挙 1955.6.7 集会 第41議会 1959.9.18 解散 1959.10.8 総選挙 1959.10.20 集会 第42議会 1964.9.25 解散 1964.10.15 総選挙	アトリー内閣 (労働) 辞職: 1951.10.26. 任命: 1951.10.26. 第3次チャーチル内閣 (保守) 辞職: 1955.4.5. 任命: 1955.4.6.				
		イーデン内閣 (保守) 辞職: 1957.1.9. 任命: 1957.1.10.	1956.11.1 【参考—不信任案件の信任案件への内閣修正】イスラエルとエジプトとの敵対行為の収束及び死活的な国際的利益及び国益の保護を図る内閣の迅速な処置の承認並びにこれらの目的の達成に必要なあらゆる手続の履行に対する完全な支持の確約 附	320	253		
第43議会 1964.10.27 集会	エリザベスII世 1963.10.18 総選挙 1963.10.20 集会 第44議会 1964.10.15 総選挙 1964.10.27 集会 第45議会 1965.10.15 総選挙 1965.10.27 集会 第46議会 1966.10.15 総選挙 1966.10.27 集会 第47議会 1967.10.15 総選挙 1967.10.27 集会 第48議会 1968.10.15 総選挙 1968.10.27 集会 第49議会 1969.10.15 総選挙 1969.10.27 集会 第50議会 1970.10.15 総選挙 1970.10.27 集会 第51議会 1971.10.15 総選挙 1971.10.27 集会 第52議会 1972.10.15 総選挙 1972.10.27 集会 第53議会 1973.10.15 総選挙 1973.10.27 集会 第54議会 1974.10.15 総選挙 1974.10.27 集会 第55議会 1975.10.15 総選挙 1975.10.27 集会 第56議会 1976.10.15 総選挙 1976.10.27 集会 第57議会 1977.10.15 総選挙 1977.10.27 集会 第58議会 1978.10.15 総選挙 1978.10.27 集会 第59議会 1979.10.15 総選挙 1979.10.27 集会 第60議会 1980.10.15 総選挙 1980.10.27 集会 第61議会 1981.10.15 総選挙 1981.10.27 集会 第62議会 1982.10.15 総選挙 1982.10.27 集会 第63議会 1983.10.15 総選挙 1983.10.27 集会 第64議会 1984.10.15 総選挙 1984.10.27 集会 第65議会 1985.10.15 総選挙 1985.10.27 集会 第66議会 1986.10.15 総選挙 1986.10.27 集会 第67議会 1987.10.15 総選挙 1987.10.27 集会 第68議会 1988.10.15 総選挙 1988.10.27 集会 第69議会 1989.10.15 総選挙 1989.10.27 集会 第70議会 1990.10.15 総選挙 1990.10.27 集会 第71議会 1991.10.15 総選挙 1991.10.27 集会 第72議会 1992.10.15 総選挙 1992.10.27 集会 第73議会 1993.10.15 総選挙 1993.10.27 集会 第74議会 1994.10.15 総選挙 1994.10.27 集会 第75議会 1995.10.15 総選挙 1995.10.27 集会 第76議会 1996.10.15 総選挙 1996.10.27 集会 第77議会 1997.10.15 総選挙 1997.10.27 集会 第78議会 1998.10.15 総選挙 1998.10.27 集会 第79議会 1999.10.15 総選挙 1999.10.27 集会 第80議会 2000.10.15 総選挙 2000.10.27 集会 第81議会 2001.10.15 総選挙 2001.10.27 集会 第82議会 2002.10.15 総選挙 2002.10.27 集会 第83議会 2003.10.15 総選挙 2003.10.27 集会 第84議会 2004.10.15 総選挙 2004.10.27 集会 第85議会 2005.10.15 総選挙 2005.10.27 集会 第86議会 2006.10.15 総選挙 2006.10.27 集会 第87議会 2007.10.15 総選挙 2007.10.27 集会 第88議会 2008.10.15 総選挙 2008.10.27 集会 第89議会 2009.10.15 総選挙 2009.10.27 集会 第90議会 2010.10.15 総選挙 2010.10.27 集会 第91議会 2011.10.15 総選挙 2011.10.27 集会 第92議会 2012.10.15 総選挙 2012.10.27 集会 第93議会 2013.10.15 総選挙 2013.10.27 集会 第94議会 2014.10.15 総選挙 2014.10.27 集会 第95議会 2015.10.15 総選挙 2015.10.27 集会 第96議会 2016.10.15 総選挙 2016.10.27 集会 第97議会 2017.10.15 総選挙 2017.10.27 集会 第98議会 2018.10.15 総選挙 2018.10.27 集会 第99議会 2019.10.15 総選挙 2019.10.27 集会 第100議会	第1次ウィルソン内閣 (労働) 辞職: 1964.10.16. 任命: 1964.10.16.	1965.2.2 【参考: 現内閣の不信任案件の前内閣の不信任案件への内閣修正】内閣の直面する重大な事態を招いた前内閣の無責任を非難し、国の経済及び安全を強化して英国民に生活水準の向上を提供する救済策に対する支持の確約	306	289		

イギリス憲法上の議院内閣制における信任

議会(期)	君主	内閣	信任案件					
			提出等	信任事項	採決結果			
最初の集会 解散と総選挙	即位 崩御	首相の任命と辞職 (与党)	年		月	日	賛成	反対
1966.3.10 解散	エリザベス二世	第1次ウィルソン内閣 (労働)						
1966.3.31 総選挙								
1966.4.18 集会 第44議会								
1970.5.29 解散			辞職：1970.6.19.					
1970.6.18 総選挙		任命：1970.6.19.	ヒース内閣 (保守)	1972	2	17	【信任案件】欧州共同体法案第2読会	附 309 301
1970.6.29 集会 第45議会								
1974.2.8 解散								
1974.2.28 総選挙		任命：1974.3.4.	第2次ウィルソン内閣 (労働)					
1974.3.6 集会 第46議会								
1974.9.20 解散								
1974.10.10 総選挙			第2次ウィルソン内閣 (労働)					
1974.10.22 集会								
第47議会	任命：1976.4.5.	1976		3	11	【信任案件：延会動議】公共支出白書に関し大蔵大臣が前日に提出した決議案（巨額で急激な公共支出の削減に反対する決議案）の否決を受けて首相が提出したもの	280 297	
		キャラハン内閣 (労働)	1977	7	20	【参考：延会動議】内閣が提出し、野党第1党党首が不信任案件に指定したもの	282 312	
1979.4.7 解散			1978	12	14	【信任案件】内閣とその国民経済の強化、インフレの抑制、失業率の低下及び社会的正義の確保を図る決意の信任	300 290	
1979.5.3 総選挙	任命：1979.5.4.							
1979.5.9 集会 第48議会		サッチャー内閣 (保守)						
1983.5.13 解散								
1983.6.9 総選挙			1985	1	31	【参考：不信任案件の信任案件への内閣修正】内閣並びに1960年代以来最低のインフレ率、4年近く持続した経済成長、記録的生産高、健全な輸出、記録的投資、記録的生活水準並びに景気動向の根本的改善及び新規雇用の創出における最高の長期見通しをもたらした健全財政条件並びに中期戦略を持続する内閣の活動の支持	306 289	
1983.6.15 集会		サッチャー内閣 (保守)						
1987.5.18 解散								
1987.6.11 総選挙			辞職：1990.11.28.					
1987.6.17 集会 第50議会	任命：1990.11.28.	メイジャー内閣 (保守)						
1992.3.16 解散								
1992.4.9 総選挙			1992	9	24	【信任案件】内閣の経済政策	附 322 296	
1992.4.27 集会 第51議会		メイジャー内閣 (保守)	1993	7	23	【信任案件】マーストリヒト条約社会政策議定書の採択	附 339 299	
1997.4.8 解散			1994	11	28	【信任案件】欧州共同体（財政）法案第2読会	附 329 44	
1997.5.1 総選挙	任命：1997.5.2.							
1997.5.7 集会								

議会(期)	君主	内閣	信任案件					
			提出等	信任事項	採決結果			
最初の集会 解散と総選挙	即位 崩御	首相の任命と辞職 (与党)	年		月	日	賛成	反対
第52議会 2001.5.14 解散	エリザベス二世	ブレア内閣 (労働) 辞職: 2007.6.27. ^(注2)						
2001.6.7 総選挙								
2001.6.13 集会 第53議会								
2005.4.11 解散								
2005.5.5 総選挙								
2005.5.11 集会								
第54議会			任命: 2007.6.27.					
2010.4.12 解散								
2010.5.6 総選挙								
2010.5.18 集会 第55議会				ブラウン内閣 (労働) 辞職: 2010.5.11. ^(注2)				
2015.3.30 解散								
2015.5.7 総選挙		第1次キャメロン連立内閣 (保守・自民) 辞職: 2015.5.8. ^(注2)						
2015.5.18 集会								
第56議会	任命: 2015.5.8.							
2015.5.18 集会		第2次キャメロン内閣 (保守) 辞職: 2016.7.13. ^(注2)						
2017.5.3 解散 ^(注3)								
2017.6.8 総選挙 ^(注3)								
2017.6.13 集会		第1次メイ内閣 (保守) 辞職: 2019.7.24. ^(注4)						
第57議会	任命: 2016.7.13.							
2019.11.6 解散 ^(注6)								
2019.12.12 総選挙 ^(注6)								
2019.12.17 集会		ジョンソン内閣 (保守)						
第58議会	任命: 2019.7.24. ^(注5)							

(凡例)

- 便宜上記載した第2次世界大戦前の部分は、濃い灰色の網掛けを施した。
- 破線は、首相以外の大臣等が留任し、首相のみが交代したことを示す。
- 信任事項欄末尾の「附」は、附帯信任案件であることを示す。
- 議会(期)の回次は、1801年から数えたものである。Robert Blackburn and Andrew Kennon, *Griffith & Ryle on Parliament: functions, practice and procedures*, 2nd ed., London: Sweet & Maxwell, 2003, paras.6-020-6-021.
- 参考情報には、薄い灰色の網掛けを施した。

(注1) Dermot Englefield et al., *Facts About the British Prime Ministers: a Compilation of Biographical and Historical Information*, London: Mansell, 1995, p.302; Peter Catterall, "The Macmillan Diaries," *No 10 guest historian series*, 11 Dec. 2015. History of Government - Gov.UK blog <<https://history.blog.gov.uk/2015/12/11/the-macmillan-diaries/>>

(注2) ブレア内閣～第2次キャメロン内閣の総辞職(首相の辞職)の日は、Roger Mortimore and Andrew Blick, eds., *Butler's British Political Facts*, London: Palgrave Macmillan, 2018, pp.49-66による次期首相の就任の日とした。

(注3) Richard Kelly and Neil Johnston, "General election timetable 2017," *House of Commons Library Briefing Paper*, No.07952, 20 April 2017. UK Parliament website <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7952/>>

(注4) Jeff Wallenfeldt, *Theresa May*, Encyclopædia Britannica, Sept. 27, 2020. <<https://www.britannica.com/biography/Theresa-May>>

(注5) Editors of Encyclopædia Britannica, *Boris Johnson*, Encyclopædia Britannica, Jun. 15, 2020. <<https://www.britannica.com/biography/Boris-Johnson>>

(注6) Neil Johnston, "General election timetable 2019," *House of Commons Library Briefing Paper*, 1 Nov. 2019. UK Parliament website <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8728/>>

(出典) Richard Kelly, "Confidence motions," *House of Commons Library Briefing Paper*, No.02873, 14 Mar. 2019, pp.24-32; Robert Blackburn and Andrew Kennon, *Griffith & Ryle on Parliament: functions, practice and procedures*, 2nd ed., London: Sweet & Maxwell, 2003, paras.6-020-6-022; Roger Mortimore and Andrew Blick, eds., *Butler's British Political Facts*, Palgrave Macmillan, 2018; Isobel White et al., "Election timetables," *House of Commons Library Research Paper*, 15/11, 3 Mar. 2015, p.12等を基に筆者作成。