

【論 説】

イギリスにおける連帯責任の停止

三 枝 昌 幸

目 次

はじめに

1 連帯責任の原則

2 不一致の了解

3 不一致の了解をめぐる議論

おわりに

はじめに

議院内閣制においては、内閣は一体となって議会に対し政治責任を負う。これを内閣の連帯責任という。日本国憲法66条3項も「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」と規定しており、内閣の責任が連帯責任であることを明確にしている。連帯責任により、内閣を構成する閣僚は一体となって行動しなければならない。従って、内閣の意思決定に反対する閣僚は辞任すべきであるし、内閣の意思決定に反する行動をした閣僚は内閣総理大臣（首相）によって罷免される可能性がある⁽¹⁾。

もっとも、連帯責任の在り方は多様である。例えば、議院内閣制の母国であるイ

(1) 清宮四郎『憲法I〔第3版〕』（有斐閣、1979年）331-332頁。ただし、清宮は連帯責任を根拠に閣議の全員一致も要請されるとしている（同327-328頁）。これに対し、近年の憲法学では、連帯責任は内閣が外部に対し一体となって行動することを要求するものであり、内部の意思決定がどのような手続でなされるかとは関係ないとして、全員一致は憲法上の要請ではないとする見解が有力である。例えば、長谷部恭男『憲法〔第8版〕』（新世社、2022年）394-395頁、高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第5版〕』（有斐閣、2020年）409頁、佐藤幸治『日本国憲法論〔第2版〕』（成文堂、2020年）539頁等参照。

ギリスの場合、そもそも非成典憲法の国であることから日本国憲法 66 条 3 項に相当する規定が存在しない。もちろん、イギリスにも連帯責任は存在しているが、イギリスにおけるそれは憲法習律 (*conventions of the constitution*) として存在している。憲法習律とは、A・V・ダイシー (*Albert Venn Dicey*) の定義によれば、「主権的権力のいくつかの構成者、大臣その他の官吏の行為を規律しはするが、裁判所によって強制されてないから、真に法とはいえない、習律、了解、習慣、慣行」⁽²⁾である。この憲法習律の 1 つに大臣責任 (*ministerial responsibility*) の原則があり、これがさらに、①政府が一体となって議会に対し責任を負うという連帯責任 (*collective responsibility*) の原則と、②個々の大臣がその所管している行政部門の権限行使に関して責任を負うという個別責任 (*individual responsibility*) の原則に区別されている⁽³⁾。このように、日本とイギリスでは連帯責任の存在形式が異なっている。さらに、連帯責任の内容や運用面でも両国は異なっている。とりわけ注目すべき点として、イギリスの連帯責任は公式に一時停止されることがある。この仕組みは「不一致の了解 (*agreement to differ*)」と呼ばれており、大臣が政府の決定と異なる意見を公にすることや、議会で政府の政策に反対する票を投じることが認められる。

以上のように、イギリスの連帯責任は様々な点で日本と異なっており、この故に、イギリスを分析することで日本の連帯責任を考察するための有益な示唆を得ることができる⁽⁴⁾。とりわけ、連帯責任を停止する不一致の了解は日本とは大きく

(2) *Albert V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (10th ed., Macmillan, 1959) p. 24 (A・V・ダイシー (伊藤正己=田島裕訳)『憲法序説』(学陽書房、1983年) 21頁)。ただし、憲法習律に関する議論はダイシー以降も発展しており、ダイシー説に対する批判も含め様々な見解が存在する。See, *Geoffrey Marshall, Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability* (Clarendon Press, 1986) pp.3-18。また、原田一明『議会特権の憲法的考察』(信山社、1995年) 20頁以下も参照。

(3) *Hilaire Barnett, Constitutional and Administrative Law* (14th ed., Routledge, 2021) p.254; *Ian Loveland, Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction* (9th ed., Oxford University Press, 2021) p.224。

(4) 日本ではイギリスの連帯責任を分析した研究が少ないため、この点からもイギリスに注目する意義がある。ただし、加藤慶一「英国における大臣の連帯責任」レファレンス 821号 (2019年) 45頁以下、上田健介『首相権限と憲法』(成文堂、2013年) 50頁以下はイギリスの連帯責任を扱った重要な業績である。また、田中孝和「わが国における大臣個別責任に関する一考察——憲法六十六条三項の連帯責任との関係」阪大法学 54 卷 3 号 (2004年) 805-811頁もイギリスの連帯責任に言及している。

異なる仕組みであり、それを肯定するにせよ否定するにせよ、注目に値する。そこで本稿は、イギリス中央政府の連帯責任について⁽⁵⁾、特に不一致の了解に力点を置いて分析し、その意義や課題を明らかにする。以下では、最初に連帯責任の歴史と内容を確認する。次に不一致の了解が適用された事例を分析し、その内容や課題を整理する。さらに、不一致の了解に関する議論を分析することで、不一致の了解がどのように正当化されているのか、また、課題に対しどのような対応策が提示されているのかを明らかにする。

なお、イギリスの政府構成員、つまり大臣には多くの種類があり、通常は①上級大臣（**Senior Minister**）、②下級大臣（**Junior Minister**）、③法務官（**Law Officer**）、④院内幹事（**Whip**）に分類される⁽⁶⁾。大臣の任免権は実質的に首相が有する（形式的には君主）。また、どの大臣を内閣の構成員、つまり閣僚にするかも首相が決定する。ただし、①は常に内閣の構成員に含まれる。①以外的大臣（例えば②に含まれる担当大臣（**Minister of State**））は通常は閣外大臣であるが、首相の判断で閣僚に選ばれることもある。

1 連帯責任の原則

以下では、連帯責任の歴史と内容を確認する。その際、連帯責任が問題となった代表的な事例も取り上げる。

(5) 権限移譲（**devolution**）によって創設されたスコットランド政府とウェールズ政府にも連帯責任原則が存在しているが、北アイルランドには連帯責任原則が存在しない（**Michael Everett, Collective responsibility (House of Commons Library, Briefing Paper no.7755, 2016) p.6**）。

(6) 上級大臣は省の長である国務大臣（**Secretary of State**）などが該当し、内閣の構成員となる。下級大臣は省大臣を補佐する大臣であり、担当大臣や政務官（**Parliamentary Secretary**）が該当する。法務官は政府の法律顧問の役割を担い、法務総裁（**Attorney-General**）などが該当する。院内幹事は党幹部やバックベンチャーとの連絡など、議会対策を担当する。イギリスにおける大臣の分類や役割については、田中嘉彦「英国における内閣の機能と補佐機構」レファレンス 731号（2011年）124-125頁、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年）132-140頁等参照。

(1) 歴史

最初に、連帯責任が確立するまでの歴史を概観する⁽⁷⁾。連帯責任が登場するのは 18 世紀である。もっとも、当時の連帯責任の目的は現代とは大きく異なっており、それは内閣を構成する閣僚を君主から守ることにあった。1714 年に始まるハノーヴァー朝の初期の君主は英語を話さず閣議にも出席しなくなったことから、内閣は君主の意向に反する決定を下しやすくなった。これに対し君主は、自身の意向に反する政策の担当者（閣僚）を罷免することで対抗しようとした。そこで、このような君主の行為から閣僚を守るために閣僚達が統一戦線（united front）を組むようになったのである。すなわち、閣僚が事前に集まって君主に話す内容について合意するようになり、君主に対して統一的な助言をするようになった。このようにして内閣の一体性が生まれると、君主は閣僚を任意に罷免することが次第に困難となり、内閣の自律性が確保されたのである。もっとも、18 世紀の段階では君主の閣僚任免権が強く、閣僚も君主の個別の助言者であるとされていた。内閣はそのような閣僚達の緩やかな集まりに過ぎず、連帯の程度は必ずしも高くなかった。

現代的な連帯責任が確立するのは 19 世紀である。この時代になると選挙権が拡大し、議会（庶民院）の権威が増大する。また、政党の組織化も進み、議員は政党によって規律されるようになる。今や政策を実現するには政党に依拠することが不可欠となり、君主は総選挙（general election）で勝利した政党から首相や閣僚を任命するようになる。このように君主の閣僚任命権が形骸化するに連れて内閣は議会に対して責任を負うと解されるようになり、議会（庶民院）の信任を失った内閣は総辞職すべきとの考え方が生まれた。また、閣僚の統一戦線も議会（主に野

(7) 連帯責任の歴史については、以下の諸文献を参照。Oonagh Gay & Thomas Powell, *The collective responsibility of Ministers - an outline of the issues* (House of Commons Library, Research Paper 04/82, 2004) pp.7-9; Adam Tomkins, *Public Law* (Oxford University Press, 2003) pp.135-136; Diana Woodhouse, *Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice* (Clarendon Press, 1994) pp.6-7. また、成澤孝人「イギリス型議院内閣制の憲法的基盤と連立内閣」倉持孝司=松井幸夫=元山健編著『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年）164-166頁、同「憲法改革と議院内閣制」松井幸夫編著『変化するイギリス憲法——ニュー・レイバーとイギリス「憲法改革」』（敬文堂、2005年）146-149頁、石川多加子「イギリスにおける内閣の連帯責任性の成立過程」明治大学大学院紀要法学篇 27号（1990年）1頁以下も参照。

党)に対抗することを目的とするようになった。すなわち、それぞれの閣僚が政策について異なる説明をしたのでは議会から不信任とされる危険があるため、全ての閣僚が少なくとも表面上は内閣の決定を一致して支持することや、閣僚全員が一致した発言をすることが求められるようになった。こうして、19世紀後半になると連帯責任の原則が確立し、広く承認されるに至った。例えば、1878年に第3代ソールズベリー侯爵(3rd Marquess of Salisbury)が以下のように述べて連帯責任に言及している。

「さて諸君、内閣を通過する全てのことにに関して、辞任しない内閣の閣僚は絶対的かつ取り返しのつかない(irretrievably)責任を負っているものであり、後になってから、ある案件では妥協するのに合意したが、別の案件では同僚に説得されたと言う権利はない、と私が述べるとき、私は憲法上の偉大な原則を擁護しているのではないだろうか。そのような偉大な憲法が尊重されない場合に生じる不都合を考えてみなさい。全ての閣僚が自分達の手続の歴史を破棄し、この不作為やあの不履行の責任は誰にあるのかと問うならば、それに答えることは不可能だろうが、どのような結果になるのか知りたいものだ。私は、決定が下された後も内閣に留まっている全ての閣僚が絶対的な責任を負うという原則に基づいてのみ、議会に対する閣僚の共同責任が維持されるのであり、議会の責任の最も重要な条件の1つが確立されるのだと主張する。」⁽⁸⁾

21世紀となった現代でも連帯責任は重要な憲法習律の1つとして維持されており、その目的は、①首相と大臣の関係を統制すること、②政府の規律(一体性)を確保すること、③政府の政策の目的と方向性を統一することで議会や選挙人に対する説明責任を促進すること、であるとされている⁽⁹⁾。なお、連帯責任を明文化し

(8) HL Deb vol.239, cols.833-834 (8 April 1878).

(9) Sean Kippin & Robert Pyper, 'Collective Ministerial Responsibility in British Government: the Testing of a Convention, 2010-2019' (2021) 92 (3) Political Quarterly 522, p.522. See also, House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Constitutional implications of coalition government*, 5th Report of Session 2013-14 (HL Paper 130, 2014) paras. 66-67.

た法令は存在しないが、現在では、内閣の活動に関する法令や慣習などを整理した内閣執務提要 (Cabinet Manual)⁽¹⁰⁾ や大臣が従うべき規則や慣習を整理した大臣規範 (Ministerial Code)⁽¹¹⁾ において連帯責任に関する規定が設けられている。ただし、これらの文書は法的効力を有しない。

(2) 内容

連帯責任の内容としては、①信任原則 (confidence principle)、②全員一致原則 (unanimity principle)、③秘密原則 (confidentiality principle) の3つが挙げられる⁽¹²⁾。もっとも、これらは明文化された規範ではないため、政治の実際に適合するよう柔軟に運用できる一方で、原則からの逸脱と見られる事例も少なからず生じている。なお、後述する「不一致の了解」は上記のうち主に②と関係しており、それを公式に一時停止する仕組みである。

①信任原則

信任原則とは、庶民院で多数派の支持を失った政府は総辞職するか庶民院を解散しなければならないというものである。この原則で問題となるのは、多数派の支持の喪失をどのように判断するかである。この点、信任原則が成立した19世紀においては、政府の重要政策が否決された場合に多数派の支持を喪失したと見なされていた。もっとも、何が重要政策に該当するのか不明確だという難点があるし、20世紀後半になると重要政策が否決されたにもかかわらず政府が総辞職しなかった事例も見られるようになったことから、現在では判断基準が変化していると考えられている。すなわち、現在では、政府に対する不信任動議が可決された場合又は信

(10) Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government* (1st ed., 2011). 内閣執務提要については、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』(2013年)を参照。

(11) Cabinet Office, *Ministerial Code* (May 2022). 大臣規範は政権交代時や総選挙後に改定されることが多い。なお、本稿はボリス・ジョンソン (Boris Johnson) 首相の下で作成された2022年5月版を利用した。

(12) Geoffrey Marshall, Introduction, in Geoffrey Marshall (ed.), *Ministerial Responsibility* (Oxford University Press, 1989) pp.3-4; Loveland, *supra* note 3, pp.224-229. See also, Anthony W. Bradley, Keith D. Ewing & Christopher J. S. Knight, *Constitutional & Administrative Law* (17th ed., Pearson, 2018) pp.106-108.

任動議が否決された場合に限って多数派の支持を喪失したと見なされている⁽¹³⁾。このことは内閣執務提要でも言及されており、「選挙された庶民院の信任を得るといふ政府の能力は、その統治の権限の中核をなす。それは信任動議又は不信任動議の採決によって問われる」（*Cabinet Manual*, para. 2.7）と記されている。

このように、多数派の支持を喪失したと判断される場合が限定されていることから、現在では信任原則を理由に総辞職や庶民院の解散が生じることは極めて稀である。実際、1945年以降だと、労働党のキャラハン政権が不信任動議の可決（1979年3月28日）を受けて庶民院を解散した事例がある程度である。

②全員一致原則

全員一致原則とは、政府を構成する全ての大臣が、その個人的見解にかかわらず、内閣又は内閣委員会（*Cabinet Committee*）⁽¹⁴⁾の決定を支持しなければならないというものである。具体的には、大臣は内閣の決定を支持する発言をしなければならず、また、議会の投票では内閣の決定に賛成する投票をしなければならないということである。従って、内閣の決定に不満がある大臣は辞任すべきであり、内閣の決定に従わない大臣は首相によって罷免される可能性がある。この点、内閣執務提要は「内閣及び内閣委員会でなされた決定は、合議体としての合意が明確に不要とされる場合を除き、政府の全ての構成員を拘束し、それら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」（*Cabinet Manual*, para. 13）と記している。また、「大臣は、連帯責任を負い続けることができない場合……辞任することができる」との記載もある（*Cabinet Manual*, para. 3.20）。その他、大臣規範も「大臣は、自身の発言が政府全体の共通した政策と一致することを確保すべきである」（*Ministerial Code*, para. 8.3）と記している⁽¹⁵⁾。

(13) Loveland, *ibid.*, p.224.

(14) 内閣委員会は首相が設置する委員会であり、その構成員や所管事項も首相が決定できる。通常は少数の大臣によって構成されるため、閣僚全員で構成される内閣よりも迅速に意思決定できるという長所がある。内閣委員会については、濱野雄太「英国の内閣委員会制度」レファレンス727号（2011年）93頁以下、上田・前掲注（4）18-21、50-53頁参照。

(15) ただし、大臣規範によれば、大臣は自身の選挙区に関する問題について政府と異なる意見を表明することが認められている。この場合、大臣は選挙区民の意見を代表していることを明確にすること、政府の政策に対する批判は避けること、大臣でない議員が合理的になし得る程度のコメントに止めることが求められる（*Ministerial Code*, paras. 6.6

全員一致原則で重要なことは、大臣は自身が関与していない決定であっても拘束されるということである。この点、内閣執務提要は「内閣又はその委員会による決定は、当該決定がなされた時に大臣が出席していたか否かにかかわらず、また、大臣の個人的見解にかかわらず、政府の全ての構成員を拘束する」(*Cabinet Manual*, para. 4.3)と明記している。なお、内閣の意思決定の対象になる案件(閣議に諮る案件)が何であるかについて明確な基準はない。この点、内閣執務提要は「連帯責任に係る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ない場合、内閣官房(Cabinet Secretariat)が助言することができる」(*Cabinet Manual*, para. 4.17)としている。ただし、大臣規範によれば、最終的な決定権は首相にある(*Ministerial Code*, para. 2.4)。これらの他、内閣(又は内閣委員会)としての決定が何であるかを総括するのは首相(又は内閣委員会委員長)であり、当該決定事項は内閣官房によって議事録に記録される(*Cabinet Manual*, para. 4.3)。

全員一致原則に関する事例として著名なのが、第二次サッチャー政権においてマイケル・ヘーゼルトイン(Michael Heseltine)が国防大臣を辞任したウェストランド問題である。当時、ヘリコプター製造会社であるウェストランド社が経営危機に陥っており、政府は同社への財政支援を決めた。ところが、アメリカ企業による支援案とヨーロッパ企業による支援案のいずれを採用するかで内閣の意見が分裂し、内閣の多数派がアメリカ企業案を支持した一方、ヘーゼルトインはヨーロッパ企業案を支持したのである。ヘーゼルトインはこの問題を閣議で取り上げるよう求めたが、サッチャー首相によって拒否された。さらに、今後この問題に関する大臣の発言は事前に内閣府(Cabinet Office)に照会すべきことが内閣で決定された。ヘーゼルトインはこれを不服として辞任したのである。ウェストランド問題以外にも、2003年のイラク戦争参戦に反対したロビン・クック(Robin Cook)が同年3月に庶民院院内総務を辞任した事例、戦後に正当なイラク政府を設立するとしてイギリス政府の立場を容認できないとしてクレア・ショート(Clare Short)が同年5月に国際開発大臣を辞任した事例がある。さらに近年でも、2016年3月にイアン・ダンカン・スミス(Iain Duncan Smith)が障害給付金の削減に反対して労働・年金大臣を辞任した事例、2018年7月にボリス・ジョンソン(Boris Johnson)外務・英連邦大臣とデイヴィッド・デイヴィス(David Davis) EU離

and 8.3)。

脱大臣が政府の EU 離脱方針に反対して辞任した事例など、枚挙に暇がない⁽¹⁶⁾。

こうした大臣の辞任が政権の終了をもたらすこともある。例えば、第三次サッチャー政権におけるジェフリー・ハウ（**Geoffrey Howe**）副首相の辞任が挙げられる。従来、サッチャー首相は内閣での意思決定よりも、首相が構成員を任命できる内閣委員会や非公式の会合で意思決定するという政治手法を好んでいた。そして、1987年の総選挙で保守党が圧勝したことにより、このような首相中心の統治スタイルが一層促進されると思われた。ところが、サッチャー首相の EC に対する否定的態度とその統治スタイルに不満を抱いたハウ副首相が1990年11月1日に辞任した⁽¹⁷⁾。ハウの辞任は多大な影響を与え、サッチャーの求心力は大きく低下した。結局、サッチャーは辞任を表明し、11月28日にサッチャー政権は終了した。この事例についてイアン・ラブランド（**Ian Loveland**）は、サッチャーが大統領制的な統治スタイルを志向したことは誤った政治判断であり、最も強力な首相でさえ上級大臣の支持を得なければならないことが示されたと指摘している⁽¹⁸⁾。この他、第二次メイ政権でも大臣の辞任が相次ぎ、政権終了へと至った。メイ政権は EU 離脱という難問を抱えており、首相は経済的混乱を回避するために EU と一定の合意をして離脱すべきとの立場であったが、合意なき離脱も辞さないとする強硬派の大臣も存在していた。加えて、2017年の総選挙で保守党が庶民院の過半数を獲得できなかったことから、首相の求心力は低下していた。このような状況において、首相の提案した穏健な離脱方針は強硬派の大臣から公然と批判され、政府の内部情報も頻繁にリークされたが、メイ首相はこれらの大臣を罷免することができなかった⁽¹⁹⁾。さらに、メイ政権では大臣の辞任も相次ぎ、2017年から2019年の間に30名を超える大臣が EU 離脱問題に関連して辞任している⁽²⁰⁾。

(16) 全員一致原則に関する事例については、以下の諸文献を参照。Alison L. Young, *Turpin & Tomkins' British Government and the Constitution: Text and Materials* (8th ed., Cambridge University Press, 2021) pp.483-485; Loveland, *supra* note 3, pp.225-226; Barnett, *supra* note 3, p.255. また、加藤・前掲注(4) 53-56頁も参照。

(17) ハウは11月13日の有名な辞任演説でサッチャー首相の統治スタイルを批判している (HC Deb vol.180, cols.461-465 (13 November 1990))。

(18) Loveland, *supra* note 3, p.236.

(19) Simon James, *Prime Minister and Cabinet Government* (3rd ed., Routledge, 2020) pp.263-265. See also, Philip Norton, *Governing Britain: Parliament, ministers and our ambiguous constitution* (Manchester University Press, 2020) pp.163-164.

(20) Kippin & Pyper, *supra* note 9, p.528.

結局、2019年7月24日に第二次メイ政権は終了した。

以上のように、全員一致原則を理由に大臣の辞任が生じ、そこから政権の終了に至ることもある。もっとも、大臣が全員一致原則に違反したとしても、辞任や罷免が常に生じるわけではない。このことは第二次メイ政権の例からも窺えるし、より古い事例からも指摘できる。例えば、ウィルソン政権下の1975年4月にエリック・ヘファー (Eric Heffer) 産業担当大臣が政府の決定に違反したとして直ちに罷免されたのに対し、トニー・ベン (Tony Benn) は閣僚を務めた1974年から1979年の間に政府のあらゆる政策を繰り返し批判したにもかかわらず、その地位に留まり続けた。これらの事例が示しているように、辞任や罷免に至るかは問題の性質や大臣の政治力、首相の態度などに依存している⁽²¹⁾。

③秘密原則

秘密原則とは、政府の意思決定過程の内容を明らかにしてはならないというものであり、より具体的には、他の大臣がした発言の内容や態度（賛成か反対か）を明らかにしてはならないというものである。秘密原則に違反した大臣は辞任すべきとされ、或いは首相によって罷免される可能性がある。この原則は政府の一体性を確保するとともに、意思決定過程における大臣の自由な発言を保障するためのものである。この点、大臣規範は「連帯責任の原則は、大臣は非公式には自由に議論できることを期待して率直に意見を述べるができるが、決定がなされた時は統一戦線を維持することを要求する。このことは同時に、内閣及び大臣委員会 (Ministerial Committees) で表明された意見は、文書によるものを含めて、秘密が守られるべきことを要求する」と記している (*Ministerial Code*, para. 2.1)。なお、大臣の個人的見解だけでなく、公務員によって提供された助言も明らかにすべきでないとされている (*Ministerial Code*, para. 2.3)。

秘密原則との関係で生じる問題としては、政府の内部情報がリークされる場合や、退任した大臣が日記や回顧録を出版する場合などがある。以下では、後者の問題が争われたクロスマン日記事件を取り上げる⁽²²⁾。本件は、ウィルソン政権下の1964年から1970年まで大臣を務めたりチャード・クロスマン (Richard Crossman)

(21) *Ibid.*, p.523.

(22) *Attorney-General v. Jonathan Cape Ltd.* [1976] 1 Q.B. 752 (HC).

が在職中に記した日記の出版に対し、政府（法務総裁）が差止めを求めたものである。ウィジェリー首席判事（Lord Widgery C.J.）は、守秘義務違反（breach of confidence）の法理に言及し、裁判所は婚姻などの私的関係における秘密情報の公開を差止める権限を有するのであり、その権限は公的な秘密情報の場合にも認められるべきとして、「閣僚が秘密裡に情報を得た場合、そのような情報の不適切な公開は裁判所が制限できる」とする⁽²³⁾。また、連帯責任の原則は時に無視されることがあるとしても、イギリスの統治形態における確立した特徴であるとして秘密原則の存在を肯定し、「内閣内部における共同責任の原則〔秘密原則〕を維持することは公益に適い、その原則の有効性は、個々の大臣の意見の時期尚早な公開によって侵害されるだろう」とする⁽²⁴⁾。こうして、公益を理由に政府の秘密情報の公開差止めは可能であるとしたが、他方でウィジェリー判事は、時間の経過によって情報の秘密性や情報公開を抑止する裁判所の義務は失われるとし、裁判所は秘密性を継続する必要性が証明された場合にのみ公開を差止めるべきとする。そして本件の場合、日記の内容が記されてから既に10年が経過しており、それを公開しても現在の内閣における自由な議論を妨げることはないとする⁽²⁵⁾。結論として、政府の訴えを退けた。

本判決により、元大臣にも守秘義務が課せられることが認められた。また、秘密原則を維持することは公益に適い、それを理由に政府の秘密情報の公開を差止めることは可能であるとされた。ただし、この裁判所の権限は守秘義務違反に関する既存のコモン・ローの射程を拡大することで認められたものであり、連帯責任という憲法習律を裁判所が強行したわけではない⁽²⁶⁾。また、情報の秘密性には時間的限界が存在し、秘密原則を害することがなくなった時点、換言すれば内閣の自由な議論を妨げることがなくなったと判断された時点で情報の公開が認められることになる。本件の場合にはこれに該当するとして、日記の出版が認められた。

なお、政府も回顧録の出版等に関するルールを検討するべく、1975年にラドク

(23) *Ibid.*, pp.769-770. 守秘義務違反の法理に関する先例として、*Saltman Engineering Co. Ltd. v. Campbell Engineering Co. Ltd.* (1948) 65 R.P.C. 203、*Duchess of Argyll v. Duke of Argyll* [1967] Ch. 302などが挙げられている。前者は営業秘密に関するものであり、後者が婚姻時の秘密に関するものである。

(24) *Ibid.*, pp.770-771.

(25) *Ibid.*, p.771.

(26) Loveland, *supra* note 3, p.229.

リフ卿 (Lord Radcliffe) を委員長とする枢密顧問官委員会 (Committee of Privy Counsellors on Ministerial Memoirs) を設置している。その報告書は、回顧録の出版に適用すべきルールを 3 つ提示した。すなわち、①政府の職務に関して自身の意見や態度を記述することはできるが、他の大臣の意見や態度を明らかにすべきでない、②内密に助言することが義務付けられている者から大臣に提供された助言や意見を明らかにすべきでない、③大臣に仕えていた人々の能力や適格性などについて評価や批判をすべきでない、というルールである⁽²⁷⁾。これらのルールは立法化されているわけではないが、現在では大臣規範でも言及されており、「回顧録の出版を計画している元大臣は、出版前の適当な時期に草稿を内閣官房長 (Cabinet Secretary) に提出することが求められ、また、1976 年のラドクリフ報告書 (Cmnd 6386) で定められている諸原則を遵守することが求められる」(Ministerial Code, para. 8.10) と記されている⁽²⁸⁾。この他、内閣執務提要も元大臣が回顧録を出版する場合の条件に言及しており、①安全保障上の要請に反する情報を明らかにしないこと、②外国との関係を害するおそれのある情報を公開しないこと、③大臣間の信頼関係又は大臣と職員との信頼関係に影響を及ぼすおそれのある情報の公表を控えること、を挙げている (Cabinet Manual, para. 11.30)。

④適用対象

最後に、連帯責任が適用される対象について改めて触れておく。連帯責任の適用対象は全ての政府構成員 (大臣) である。つまり、内閣や内閣委員会の構成員だけでなく、閣外大臣である担当大臣や政務官、法務官、院内幹事など全ての大臣に連帯責任が及ぶ。この点、大臣規範は「連帯責任の原則は全ての政府の大臣に適用される」(Ministerial Code, para. 1.3-a) と明記しているし、内閣執務提要も「政府の全ての大臣は、連帯責任原則が明確に不要とされる場合を除き、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で責任を負う」

(27) *Report of the Committee of Privy Counsellors on Ministerial Memoirs* (Cmnd.6386, 1976) para. 56.

(28) なお、現職の大臣については、「大臣は、在職中、大臣としての経験に関する著作を執筆及び出版することができない。大臣として仕えている間は、大臣の地位を辞することに關して回顧録を出版する契約を結ぶこともできない」とされている (Ministerial Code, para. 8.9)。

(*Cabinet Manual*, para. 4.2) と明記している。

さらに、注目すべき点として、連帯責任は政府構成員でない者に適用されることもある。それが庶民院議員から任命されて大臣を補佐する議会担当秘書官 (*parliamentary private secretaries*) である。内閣執務提要は「議会担当秘書官は、慣習により合議体としての合意に拘束されるが、政府の構成員ではない。その役割は、議会関係の業務において大臣を補佐することである」(*Cabinet Manual*, para. 3.22) と記している。また、大臣規範も「議会担当秘書官は政府の構成員ではない。しかしながら、彼らは、議会担当秘書官としての役割と自身の私的な利益との間で衝突が生じないようにしなければならず、また、衝突が生じていると見られないようにしなければならない」(*Ministerial Code*, para. 3.7) とか、「議会担当秘書官は、庶民院での採決で政府を支持することが期待される。政府に反対する投票をした議会担当秘書官は、その地位を保持できない」(*Ministerial Code*, para. 3.9) などと記している。

以上のように、連帯責任の適用対象は広く、しかも政府構成員の数が多くもあり、議会担当秘書官も含めれば 130 人を超える議員に連帯責任が及ぶとされる。このため、連帯責任は政府による議会統制を強めるのに役立つとされる⁽²⁹⁾。また、以上のことを踏まえると、イギリスの連帯責任を「内閣の連帯責任」と表現するのは誤解を招くおそれがあり⁽³⁰⁾、「政府の連帯責任」とする方がより正確であるといえる。

2 不一致の了解

イギリスの連帯責任は公式に一時停止されることがある。この仕組みは「不一致の了解」と呼ばれている。以下では、不一致の了解の概要を述べた上で、それが適用された事例を分析する。

(29) Young, *supra* note 16, p.486. この点について、加藤は「連帯責任原則は党議拘束に近い役割を果たす」と指摘している（加藤・前掲注（4）49頁）。

(30) Rodney Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government* (3rd ed., Oxford University Press, 1999) p.144.

(1) 概要

不一致の了解とは、首相（内閣）の決定によって連帯責任の原則、より正確には全員一致原則を公式に一時停止することである。つまり、大臣が内閣の決定に対して公然と反対を表明することや、議会で反対の投票をすることが公式に認められるということである。1977年にジェームズ・キャラハン（James Callaghan）首相が「私は、私がそれ〔連帯責任原則〕を適用しないと表明した場合を除き、その原則が適用されるべきであると確かに考えている」⁽³¹⁾と発言したが、ここで言及されている「私がそれを適用しないと表明した場合」が不一致の了解を指している。また、内閣執務提要にも「連帯責任原則が明確に不要とされる場合を除き」(*Cabinet Manual*, para. 4.2)との記載があり、連帯責任が停止されることが承認されている。もっとも、不一致の了解も憲法習律の1つであり、それを使用するための基準や手続は明文化されていない。

なお、不一致の了解と類似するものに自主投票（free vote）又は自由問題（open question）がある。不一致の了解は政府の決定した政策が存在する場合、つまり内閣の多数派によって支持された政策が存在する場合に使用されるものであり、反対派の大臣に政府の政策と異なる発言や投票を認めるものである。これに対し自主投票（自由問題）は、政府の決定した政策が存在しない場合、換言すれば、大臣がどのような投票をしても政府政策への反対が生じない場合に使用されるものであり、全ての大臣に議会での自由な投票を認めるものである⁽³²⁾。現在では、自主投票は死刑制度や中絶の権利、同性愛者の権利など個人の良心に関わる問題で使用されている。不一致の了解と自主投票は類似しているが、通常、全員一致原則の「唯一公式の例外」⁽³³⁾とされているのは前者であるため、以下では不一致の了解を中心に扱う。

(2) 不一致の了解が適用された事例

以下では、不一致の了解が適用された事例を分析する⁽³⁴⁾。ただし、後述するよ

(31) HC Deb vol.933, col.552 (16 June 1977).

(32) Everett, *supra* note 5, pp.13-14; Gay & Powell, *supra* note 7, p.23; Vernon Bogdanor, *The New British Constitution* (Hart Publishing, 2009) pp.133-134.

(33) Tomkins, *supra* note 7, p.137.

(34) 以下で取り上げる事例については、主に次の諸文献を参照。Everett, *supra* note 5,

うに、これらの中には不一致の了解が適用されたのか見解が分かれている事例も存在する。

①関税政策（1932年）

1931年8月に保守党、自由党（挙国一致派）及び労働党（挙国一致派）によって構成される連立政権（挙国一致内閣）が成立し、10月の総選挙でも圧倒的多数の議席を獲得した。当時のイギリスは世界恐慌の影響に苦しんでおり、政府はこれに対応すべく貿易収支に関する内閣委員会を設置し、その勧告に基づいて関税の導入を決めた。ところが、伝統的に自由貿易を掲げてきた自由党所属の閣僚3人と、自由貿易を支持する労働党所属の閣僚1人がこれに反対した。そこでラムゼイ・マクドナルド（Ramsay MacDonald）首相は、彼らの辞任を回避するために、史上初となる不一致の了解の適用を決めた。すなわち、関税導入に反対する大臣は、その意見を議会の内外を問わず自由に表明することができ、議会では政府案に反対票を投じること、具体的には輸入関税法案（Import Duties Bill）の採決で反対票を投じることが認められたのである。ただし、関税政策以外については内閣の全員一致が維持されることも確認された。以上の点について、内閣は1932年1月23日のタイムズ紙上で次のように説明している。

「内閣は貿易収支に関する〔内閣〕委員会の報告書を得た。そして、長時間に及ぶ議論の末に、委員会の勧告について全員一致の結論に到達することが不可能であると判断した。しかしながら、内閣は、現在この国と全世界が直面している巨大な問題を前にして、挙国一致体制（national unity）を維持することが最重要であると深く理解している。従って、内閣は、通常の大臣の慣行を幾分修正することが必要であると判断し、関税の問題及び関連する事項について内閣の多数派による結論を支持できない大臣は発言と投票によってその意見を自由に表明できると決定した。内閣は、その他の全ての政策問題について本質的に一致しており、この特例によって国民の意思と時

pp.15-29; Gay & Powell, *supra* note 7, pp.24-33. また、加藤・前掲注（4）57-64頁も参照。

代の要請を最もよく汲み取ることができると信じている。』⁽³⁵⁾

政府は連立政権を維持するために連帯責任を停止するとしているが、議会では批判も出ている。例えば、1932年2月8日に内閣に対する不信任動議が提出されているが、その理由として、政府が一致した政策を決定できないこと、また、伝統ある憲法上の原則（連帯責任）に違反したことが挙げられている⁽³⁶⁾。これに対し、政府は、現政権が単独政権ではなく連立政権であることを強調し、そのような状況に対応するための新たな先例を形成できること、しかも連立政権のための先例はいかなる政党にも危険が及ばないことを挙げて不一致の了解を正当化している。他方で、もしも単独政権のために先例が作られたとしたら、それは全く新しいことであり、その政党にとって絶対に危険なことであっただろうとも述べている⁽³⁷⁾。つまり政府は、不一致の了解は連立政権において例外的に認められるものであり、単独政権では使用すべきでないとの認識を示しているのである。イギリスでは連立政権が例外的現象であることから、そのような特殊な状況において連立を維持するための特例措置として不一致の了解が正当化されたのである。

今回の不一致の了解は、反対派の大臣に議会の内外を問わず政府の関税政策に反対する発言をすること、及び議会で輸入関税法案に反対票を投じることを認めた。後述する諸事例と比較した場合、今回の事例は政府の政策に反する行動の自由を広く認めるものとなっており、とりわけ議会でも政府政策に反対する発言の自由を認めたことが特徴である。なお、反対派である4人の閣僚は、1932年夏のオタワ会議で帝国特惠関税協定（Imperial Preference）が成立してブロック経済化が進んだことを受け、同年9月までに全員が辞任している。

② EEC (European Economic Community) 加盟継続を問うレファレンダム (1975年)

ハロルド・ウィルソン (Harold Wilson) 首相率いる労働党政権は、1974年に実施された総選挙での公約に従い、EEC加盟継続の是非を問うレファレンダムの実

(35) 'Cabinet and Tariffs: Agreement to Differ: Minority of Four: United on the World Problems', *The Times*, 23 January 1932, p.10.

(36) HC Deb vol.261, col.515 (8 February 1932).

(37) *Ibid.*, col.534.

施を決めた。首相をはじめとする内閣の多数派は加盟継続を支持していたが、離脱派の大臣もいた。そこでウィルソン首相は、およそ40年ぶりに不一致の了解を適用することを決めた。すなわち、首相は、1975年1月23日の議会において、同年6月末までにレファレンダムを実施することを表明し、さらに以下のように述べた。

「このレファレンダムの状況は特殊であり、決定されるべき問題は党派を超えた強い意見の相違が長年にわたって存在するものである。従って、内閣は、〔内閣の政策を決定する〕時が訪れた際に、閣僚を含む政府構成員の中に政府の推進策（**recommendation**）を容認したり支持したりすることができないと考える者がいる場合、彼らは、政府の推進策がどのようなものであれ、それが公表された後は、レファレンダム運動中に政府と異なる結論を支持したり発言したりする自由があると決定した。」⁽³⁸⁾

さらに、首相は4月7日に不一致の了解に関するガイドラインを示した⁽³⁹⁾。それによると、①EEC加盟継続という政府の政策に反対する大臣は、レファレンダム運動中に政府と異なる意見を自由に支持できる、②ただし、その自由は議会における手続や公的業務（**official business**）には及ばない、③異なる意見の大臣と同じ番組に出演して直接対決してはならない、などとされている。注目すべきは②であり、大臣が政府の政策と異なる意見を表明できるのは議会外のレファレンダム運動中に限定されており、議会では引き続き政府の政策に従って行動することが求められている。従って、EEC離脱を支持する大臣であっても、議会ではEEC加盟継続という政府の立場を表明し、政府の政策に沿った発言をしなくてはならない。同様に、閣僚理事会をはじめとするECの会議においても、政府の政策を反映した行動をしなくてはならない。

今回の不一致の了解と1932年のそれを比較すると幾つか相違点がある⁽⁴⁰⁾。第

(38) HC Deb vol.884, col.1746 (23 January 1975).

(39) HC Deb vol.889, col.351WA (7 April 1975). なお、エリック・ヘファー産業担当大臣はこのガイドラインを「容認できない」と発言したため（HC Deb vol.889, col.1332 (9 April 1975)）、直ちに罷免されている。

(40) Arthur Silkin, 'The 'Agreement to Differ' of 1975', in Marshall (ed.), *supra* note 12, pp.61-62.

一に、1932年の事例では反対派の大臣が議会（大臣席）で反対意見を述べる事が許されていたのに対し、今回はそれが認められなかった。政府の政策に反対する発言は議会外でレファレンダム運動中に限って認められたに過ぎない。第二に、1932年の事例では政府政策に反対した大臣はいずれも関税政策を所管しない大臣（王爾尚書、内務大臣、教育大臣、スコットランド大臣）であったのに対し、今回の事例ではそれが当てはまらない。つまり、EEC加盟継続の是非という全ての大臣が一定の関わりを持つ案件で不一致の了解が使用されたのである。第三に、1932年の事例では関税政策に限定して不一致の了解が使用されたのに対し、今回はレファレンダム運動中にEECと無関係な争点まで言及され、不一致の射程が実質的に拡大されていた。第四に、1932年の不一致の了解は連立政権において異なる政策を掲げる政党の大臣達を結束させるために使用されたが、今回は単独政権で使用された。つまり、同じ政党に所属する大臣でも重要な争点について反対意見を公にできることが認められたのである。

以上の他に、今回の事例ではガイドラインが作成され、大臣に認められる行動の内容が示されたことも注目に値する。この手法は後述する2016年の事例の先例となっている。また、今回は不一致の了解の期限も明確に設定されており、首相はレファレンダム投票が終了する6月5日に不一致の了解が終了するとしている⁽⁴¹⁾。

③ヨーロッパ議会議員選挙の選挙制度（1977年）

1976年9月のEC閣僚理事会において、1978年春に実施されるヨーロッパ議会選挙から直接選挙を実施するための立法措置を講じることを加盟国に求める法律が採択された。労働党のキャラハン政権はこれに応じて、従来互選により選出された議会議員を任命する仕組みに代えて、直接選挙を導入する方針を決めた。しかしながら、具体的な選挙制度をめぐる意見の対立があった。そこでキャラハン首相は、最終的な政府案がどのようなものであれ、法案を両議院の自主投票に委ねると表明した⁽⁴²⁾。1976-77年会期に提出された法案（European Assembly Elections Bill）は、各地域を単位とする名簿式比例代表制を採用していたが、庶

(41) HC Deb vol.892, c.65WA (13 May 1975).

(42) HC Deb vol.928, col.1307 (23 March 1977). 当時閣僚であったトニー・ベンによれば、大臣についても自主投票が認められている（Gay & Powell, *supra* note 7, p.32）。

民院の決議によっては小選挙区制（北アイルランドは単記移譲式）とすることも認める内容であった（法案3条（2））。法案は7月7日に庶民院第二読会を通過したが、その際、31人の大臣（閣僚6人を含む）が反対票を投じている。そして、これ以降は法案審議が進まなかった。

次の1977-78年会期でも同じ内容の法案が提出された。政府は今回も具体的な選挙制度の選択について自主投票に委ねると繰り返し表明している⁽⁴³⁾。ただし、前会期とは異なり、庶民院第二読会では党議拘束である登院命令（**two-line whip**）又は登院厳重命令（**three-line whip**）が発せられ、政府案に反対する大臣については棄権することが求められた。この結果、27人の大臣（閣僚7人を含む）が棄権している⁽⁴⁴⁾。その後、12月13日の全院委員会で具体的な選挙制度（法案3条）について審議されたが、この時は予告通り自主投票が認められている。その結果、法案は修正され、政府の推進策である名簿式比例代表制が小選挙区制へと変更された。なお、2人の閣僚が法案修正に賛成する投票をしている。

今回の事例については、そもそも不一致の了解が適用された事例なのか、或いは自主投票に止まる事例なのかをめぐって見解が分かれている⁽⁴⁵⁾。この点、マーリン・リース（**Merlyn Rees**）内務大臣が政府の推進策は名簿式比例代表制であると明言しているため⁽⁴⁶⁾、政府の決定した政策が存在するといえる。上述したように、不一致の了解は政府の決定した政策が存在する場合に使用されるものと解されている。このため、本稿では今回の事例を不一致の了解の1つとして取り上げた。なお、イギリスでも不一致の了解に含める見解が多数派であると思われる⁽⁴⁷⁾。こ

(43) HC Deb vol.938, cols. 32-33 (2 November 1977) ; HC Deb vol.939, col.1771 (24 November 1977) ; HC Deb vol.941, col.304 (13 December 1977).

(44) Gay & Powell, *supra* note 7, p.32.

(45) 1977年の事例を不一致の了解に含めない（少なくとも言及しない）見解として、以下のものがある。David L. Ellis, 'Collective Ministerial Responsibility and Collective Solidarity' [1980] P.L. 367, pp.383 and 388; Barnett, *supra* note 3, p.256; Bradley et al., *supra* note 12, pp.108-109.

(46) HC Deb vol.934, cols.1254 and 1261 (6 July 1977) ; HC Deb vol.941, col.418 (13 December 1977).

(47) 1977年の事例を不一致の了解に含める見解として、以下のものがある。Loveland, *supra* note 3, p.227; Young, *supra* note 16, p.487; Kippin & Pyper, *supra* note 9, p.523; Norton, *supra* note 19, p.163; Everett, *supra* note 5, pp.22-23; Vernon Bogdanor, *The Coalition and the Constitution* (Hart Publishing, 2011) p.52; Gay & Powell, *supra* note 7, pp.31-33; Brazier, *supra* note 30, p.148.

の他、今回の事例は厳密には 1976-77 年会期と 1977-78 年会期に区別でき、自主投票が認められたタイミングが異なっている。もっとも、いずれも同一年の出来事であり、選挙制度の選択という争点も同一であることから、通常は「1977 年の事例」として一括りに扱われている⁽⁴⁸⁾。

今回の事例では政府の政策に反対票を投じることは認められたが、政府政策を批判する発言の自由は認められなかった。また、首相や内閣の多数派は自主投票が認められるのは法案の一部である具体的な選挙制度の選択のみであると説明しており、その他の部分については認められていない。つまり、直接選挙導入の是非という根本問題については全員一致が要請され、その枠内で用いる選挙制度の選択に限定して不一致の了解が適用されたといえる。

④連立協定 (2010～2015 年)

2010 年 5 月の総選挙の結果、単独過半数を獲得した政党が存在せず、保守党と自由民主党による連立政権が成立した。その際、連立協定が結ばれ、連帯責任を適用しない項目があらかじめ設定された。すなわち、①戦略核ミサイル (トライデント) の更新、②原子力発電所の新設、③選択投票制 (Alternative Vote) 導入を問うレファレンダムの実施、④夫婦間で移転可能な税額控除の導入、⑤高等教育財政の 5 つである。そして、①について自民党は政府と異なる政策を主張できること、②について自民党の代表者 (spokesperson) は政府の国家計画声明 (National Planning Statement) に反対する発言が認められ、また、自民党議員は投票を棄権できること、③について両政党はレファレンダム期間中に異なる立場を表明できること、④について自民党議員は関連する予算決議 (budget resolutions) を棄権できること、⑤について自民党議員は政府の政策に不満がある場合は投票を棄権できること、が認められた⁽⁴⁹⁾。

今回の事例で注目すべきは、政権発足時に連帯責任をあらかじめ停止しておく

(48) ただし、1976-77 年会期の第二読会だけに言及する論者もある (Young, *ibid.*, p.487; Norton, *ibid.*, p.163; Brazier, *ibid.*, p.148)。1977 年の事例は 2 つの会期と 2 つの法案が対象になっているため、他の事例よりも複雑であることが指摘されている (Gay & Powell, *ibid.*, p.33)。

(49) Cabinet Office, *The Coalition: our programme for government* (2010) pp.15, 17, 27, 30 and 32.

いう新しい方法が用いられたことである。そして、事前に設定された項目について、自民党所属の大臣は議会での投票を棄権したり、政府の政策と異なる発言をしたりすることが認められた。

なお、連立政権では連立協定で定めた項目以外の分野でも意見の割れる事態が頻発し、その中には連帯責任が停止された事例もあるとされる。例えば、2013年の選挙登録及び管理法案（**Electoral Registration and Administration Bill**）に対して貴族院が行った修正を庶民院で再修正することが試みられた際に、デイヴィッド・キャメロン（**David Cameron**）首相とニック・クレッグ（**Nick Clegg**）副首相（自民党党首）との間で連帯責任を一時停止するとの合意がなされたと指摘されている⁽⁵⁰⁾。また、新聞紙の行動規範に関する問題を調査したリーブソン委員会（**Leveson Inquiry**）の報告書が2012年に公表された際に、キャメロン首相とクレッグ副首相が庶民院で別々に声明を出している⁽⁵¹⁾。他にも、保守党内の問題であるが、2013-14年会期冒頭の女王演説に対する修正動議が提出された際、その採決に先立ってキャメロン首相が保守党議員に自主投票を認めており、大臣も事実上反対票を投じることが可能であったとされる⁽⁵²⁾。

⑤ EU 離脱を問うレファレンダム（2016年）

キャメロン首相率いる保守党単独政権の下で2015年EUレファレンダム法（**European Union Referendum Act 2015**）が制定され、EU離脱を問うレファレンダムの実施が決まった。首相の方針はEU改革についてEUと交渉し、イギリスに有利な内容で合意した上でEUに残留することであった。しかしながら、離脱を支持する大臣もおり、首相は不一致の了解の適用を決めた。すなわち、首相は、2016年1月5日の議会において、レファレンダムについて「明確な政府の立場が存在するだろうが、政府の構成員に留まりつつ、それとは異なる個人的立場を

(50) Lucinda Maer & Oonagh Gay, *The 2010 Coalition Government at Westminster* (House of Commons Library, Briefing Paper no.06404, 2015) pp.13-14; House of Lords, *supra* note 9, paras. 70-71.

(51) Maer & Gay, *ibid.*, pp.14-15. ただし、本件は報告書に対する政府の決定がまだ存在せず、連帯責任が適用されていないと解することもできる（House of Lords, *ibid.*, para. 72）。

(52) House of Lords, *ibid.*, para. 73.

採るかは個々の大臣に委ねられるだろう」と述べた⁽⁵³⁾。

そして、1月11日には首相が大臣宛に書簡を發し、ガイドラインを示した⁽⁵⁴⁾。それによると、第一に、不一致の了解が発動するのは政府とEUの交渉が終わった後であり、その時までには選挙公約で示した方針（EUとの交渉後にレファレンダムを実施）を支持しなければならず、EUとの交渉を妨げるような発言や行動をしてはならない。なお、交渉が成功した場合は、EU残留が政府の立場となる。第二に、不一致の了解はEU離脱の是非だけに適用される。従って、その他のEU関連の業務や関連する議会での発言及び投票については、引き続き連帯責任に関する通常のルールが適用される。第三に、公務員は通常通り政府の政策を支える義務を負い、ブリーフィングや演説資料の提供により反対派の大臣を支援することは容認できない。最後に、EU離脱の問題は個人の信念に根差した問題であり、この故に連帯責任の通常のルールを例外的に停止したとする。しかしながら、政府は引き続きこの国を統治して公衆に仕える責任を負っているものであり、その責任を果たすためには大臣達が互いに尊敬と礼譲をもって接することが必要であるとする。

今回の事例は1975年の事例を先例としており、首相が不一致の了解の内容についてガイドラインを作成している。また、1975年の事例と同様、不一致の了解はEU離脱の是非に限って適用され、期間もレファレンダム運動中に限定された。そして、議会では引き続き全員一致原則が適用されている。なお、過去の事例と異なり、今回の事例では公務員の活動にも制限があることが明確にされており、後に公務員向けのガイドラインも作成されている⁽⁵⁵⁾。

⑥空港拡張の是非をめぐる特別協定（2016）

イギリス最大の空港であるヒースロー空港拡張の是非をめぐる、連帯責任を緩和する新たな動きが生じた。それがテリーザ・メイ（Theresa May）首相が提案

(53) HC Deb vol.604, col.28 (5 January 2016).

(54) Letter by the Prime Minister to Ministerial Colleagues: EU Referendum (11 January 2016).

(55) Letter from the Head of the Civil Service: EU Referendum - Guidance for the Civil Service and Special Advisers (23 February 2016). See also, Edward Scott, Ministerial Collective Responsibility and Agreement to Differ: Recent Developments (House of Lords Library, LLN 2016/012, 2016) pp.2-4; Everett, *supra* note 5, pp.17-20.

した特別協定（special arrangement）である。注意すべきは、この事例は厳密には不一致の了解が適用されたものではないということである。しかしながら、特別協定により一部の大臣について全員一致原則が停止されており、不一致の了解に類似した事例として注目に値する。

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承認した。これに対し、騒音問題に悩まされてきた地元住民や環境団体からの反発があり、一部の大臣も以前から空港拡張に反対を表明していた。そこでメイ首相は、決定前の閣議において、連帯責任を一時的に緩和する特別協定を提案した。その内容は、事前に首相の許可を得た大臣に対し、政府の政策への支持を公に主張しなくてよいことや、かねてより抱いてきた個人の意見を公の場で主張することを認めるというものである。ここで想定されている大臣は、以前から空港拡張に強く反対してきた大臣や、空港拡張により直接の影響を受ける選挙区を有している大臣である。ただし、これらの大臣も積極的に政府の決定に反対する運動をしたり、政府の意思決定プロセスを批判したり、議会で反対意見を述べたりすることは認められない。また、首相の許可を得ていない大臣については、通常通り連帯責任が適用される⁽⁵⁶⁾。

今回の特別協定は不一致の了解とは異なると解される。第一に、連帯責任の停止が認められるのは事前に首相の許可を得た大臣に限定されている。しかも、この大臣は反対派の大臣全体を指すのではなく、かねてより空港拡張に強い反対意見を有している大臣と空港拡張により直接の影響を受ける選挙区を有している大臣のみを指す。第二に、過去の事例を踏まえると、不一致の了解は政治的・憲法的に重要な争点で使用される傾向にあるといえるが、今回の特別協定は空港拡張というインフラ整備の問題で使用されている。このような手法が今回限りのものとなるのか、或いは将来の先例となるのか、今後の動向を注視する必要がある。

(3) 小括

以上の諸事例を踏まえて、不一致の了解について若干の分析を行う。第一に、不一致の了解は特定の政策をめぐる対立が原因で大臣が辞任するのを防ぐこと、つまり政府の一体性を維持することを目的としている。大臣が辞任することは政府の

(56) Everett, *ibid.*, p.16.

統治能力に疑問を生じさせ、野党の攻撃材料となる。そこで、不一致の了解により大臣の辞任を防ぐことで、特定の争点を除き政府の一体性は維持されており統治能力が健在であることを示そうとするのである。もちろん、不一致の了解を使用して連帯責任を停止することも野党の攻撃材料となるが、大臣が辞任するよりは政府へのダメージが少ないと考えられているのである。このような仕組みは、当初は異なる政策掲げる政党が結集した連立政権において例外的に認められるに過ぎないと解されていたが、1970年代の事例を通じて単独政権でも使用できることが確立された。さらに、2010年代の連立政権において、政権発足時に不一致の了解を適用する争点を事前に決めておくという手法も編み出された。

第二に、不一致の了解は争点と期間を限定して適用されている。争点については、上記事例の①では関税導入の是非、②ではEEC加盟継続の是非、③では名簿式比例代表制か小選挙区制かの選択、④では連立協定で列举した項目、⑤ではEU離脱の是非が争点とされ、これら以外の問題については引き続き全員一致が要請されている。また、不一致の了解が適用される争点は政治上又は憲法上の重要な争点であることも指摘できる。すなわち、②④（選挙制度改革）及び⑤はレファレンダムが実施されるほどの争点であり、③はヨーロッパ議会選挙の選挙制度が争点であり、①④（選挙制度改革以外）は連立を組む政党どうしの重要政策が対立する争点であった。次に、不一致の了解が適用される期間も限定されており、②④（選挙制度改革）及び⑤ではレファレンダム期間中とされ、③④（選挙制度改革以外）では議会審議過程のうち争点の審議や採決がなされる段階とされている。他方で、①では適用期間が必ずしも明確ではないし、②では不一致が認められる争点が事実上拡大していたと指摘されるなど、全ての事例で争点と期間が明確に限定されているわけではない。しかしながら、不一致の了解を適用する争点と期間が限定される傾向にあることは確かであり、このことは連帯責任を停止する範囲を最小限に止めようとする試みであると評価できる。

もっとも、争点が限定される傾向にあることは指摘できても、具体的にどのような争点に不一致の了解が適用されるのかは必ずしも明確ではない。実際、上記の事例以外にも重要かつ政府内の意見が割れる争点は存在したはずであるが、なぜ上記の争点だけが不一致の了解の対象になったのかは明らかでない。結局のところ、どのような争点に不一致の了解を適用するかについて明確な基準は存在せず、首相の

判断に委ねられている。

第三に、不一致の了解は政府の決定（政策）に反対する発言と投票を認めることであるとされるが、実際には首相の判断により制約が課せられることが多い。実際、上記事例の②⑤では議会外のレファレンダム運動で政府の政策に反対する発言が認められたのみであり、議会での自由な発言や投票は認められなかった。また、③では議会で政府の政策に反対する投票は認められたが、発言の自由は認められなかった。これらに対し、①④のような連立政権の事例では議会でも政府の政策と異なる発言を認める傾向にある。もっとも、④では発言の自由が認められた一方で、議会で積極的な反対票を投じることは認められず、棄権が認められたに止まる。結局のところ、反対派の大臣に自由な発言と投票の両方を認めたのは①のみであり、その他の事例では何らかの制約が課せられている。このように、不一致の了解の内容として大臣にどのような行動を認めるかは首相の判断に委ねられている。

ところで、政府が議会に対する説明責任を果たすには、政府の政策が何であるかを議会が正確に把握することが不可欠である。このため、例えば、ある大臣が「政府の政策はAだ」と説明したのに、他の大臣が「政府の政策はBだ」と説明するような事態が生じると、議会が政府を統制することは困難になる⁽⁵⁷⁾。このように考えると、特に①の事例は好ましくないといえる。なぜなら、それは議会でも政府の政策に反対する発言を認めていたからであり、この故に1932年の議会審議では保守党所属の閣僚が「関税は経済再生に不可欠な手段である」と発言する一方で、自由党所属の閣僚が「関税は破滅への道だ」と述べるなど、明らかに矛盾した発言がなされ⁽⁵⁸⁾、政府の議会に対する説明責任が適切に果たされていなかったからである。これに対し、②⑤は議会では政府の政策に沿った発言のみを認めるという制限が課せられており、議会に対する説明責任の確保という点では①よりも望ましいといえる。

以上の諸点をまとめると、不一致の了解は政府の一体性維持を目的としているが、いつ・どのような争点に適用するか、また、どのような内容で適用するかは首相の判断に委ねられている部分が多く、明確性を欠いていると結論できる。ただし、政府も不一致の了解に明確性をもたらす努力はしている。この点で注目される

(57) Tomkins, *supra* note 7, p.136.

(58) Bogdanor, *supra* note 32, p.134.

のが2016年の事例である。この事例は1975年の事例を先例としており、幾つかの点で類似する運用がなされた。すなわち、①重要な争点で使用したこと（EU・EEC 離脱を問うレファレンダム）、②争点を限定したこと（EU・EEC 離脱の是非に限定）、③議会外のレファレンダム運動で政府政策に反対する発言の自由のみを認めたこと（議会では全員一致原則を維持）、④首相が事前にガイドラインを作成したこと、である。このような先例を踏襲した運用がなされることで、不一致の了解の適用基準が次第に明確になる可能性がある。

最後に、21世紀以降の特徴として、連帯責任を緩和する傾向にあることが指摘できる。すなわち、20世紀中に不一致の了解が使用されたのは通常3回であるとされるが、21世紀以降は連立政権で1回（連立協定の項目ごとに数えれば5回）、2016年の保守党政権で1回使用されている。つまり、2010年から2016年の短期間で早くも複数回使用されているのである。また、不明瞭ながらも連帯責任が停止されたと指摘される事例も存在するし、メイ政権の特別協定のように不一致の了解に類似する事例も登場している。このような状況を踏まえると、現在でも連帯責任が憲法習律として機能しているのか疑問も向けられる。もっとも、2010年から2019年までの事例を検討したショーン・キッピン（Sean Kippin）とロバート・パイパー（Robert Pyper）によれば、この期間には連帯責任の弱体化を示す事例も見られるが、連帯責任は依然として政府の一体性や説明責任を確保するという目的と適合しており、憲法習律として有効に機能しているとされる⁽⁵⁹⁾。

3 不一致の了解をめぐる議論

かつては不一致の了解に否定的な見解も見られたが⁽⁶⁰⁾、1970年代以降、肯定

(59) Kippin & Pyper, *supra* note 9, p.530.

(60) 否定的な論者からは、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する試みであり、政治的原理に基づく統治を個人による統治に置き換えるものであるとの批判（Ivor Jennings, *Cabinet Government* (3rd ed., Cambridge University Press, 1961) p.281）や、不一致の了解は時の政権を維持する目的で利用されるとして、それは憲法の無秩序への後退であるとする批判（Nevil Johnson, 'Tinkering with the constitution', *The Times*, 22 June 1977, p.17）、不一致の了解により政府が議会に対する説明責任を果たせなくなるとの批判（HC Deb vol.888, col.311 (11 March 1975) [Margaret Thatcher]）が向けられている。

的な見解が増加した。以下では、不一致の了解を肯定する見解を取り上げ、不一致の了解がどのように正当化されているかを分析する。また、近年主張されている改革論にも注目し、不一致の了解の課題とその対応策を確認する。

(1) 正当化論

①初期の議論

1932年の議会審議でスタンリー・ボールドウィン（Stanley Baldwin）枢密院議長が示した見解は、不一致の了解の初期の正当化論として注目に値する。ボールドウィンは2つの根拠を挙げている。第一が連立政権（挙国一致内閣）であることである。まず、連帯責任の原則は政党と共に成長し、政党による政府を維持するのに不可欠なルールになったとする。もっとも、現在の政府は議会の圧倒的多数派によって支持された連立政権であり、「換言すれば、それは単独の政党による政府ではない」。このため、「1世紀以上にわたって戦いが繰り返された偉大な原則は、ここでは問題になっていない」のであり、「挙国一致内閣のための新しい先例を形成するに当たって、いかなる政党の命運も危険に晒されていない」とする⁽⁶¹⁾。つまり、連立政権という特殊な状況下では単独政権を前提とする従来の原則が妥当せず、連立政権のための新しい先例（不一致の了解）を形成できるとする。そして、そのような先例を形成しても、いかなる政党も不利益を被ることはないとする。第二の根拠は、不一致の了解を決定したのが内閣だということである。つまり、内閣が決定したのであるから、不一致の了解は連帯責任からの逸脱ではなく、むしろ連帯責任の1つであるとする。この点、ボールドウィンは「我々は連帯行動からの逸脱に対する連帯責任を負っている」と述べている⁽⁶²⁾。

ボールドウィンの主張する第一の根拠は、1970年代の事例を通じて単独政権も不一致の了解を使用できることが確立されたため、現在では説得力を欠く。他方で、第二の根拠は連立政権という特定の文脈に依存することなく通用するものであり⁽⁶³⁾、次に取り上げる論者の中にも同様の主張をする者がいる。

(61) HC Deb vol.261, cols.533-534 (8 February 1932).

(62) *Ibid.*, col.535.

(63) Bogdanor, *supra* note 32, p.135.

②現在の議論

現在の有力な見解として、例えば、ロドニー・ブレイジャー (Rodney Brazier) は、不一致の了解は政府の一体性を維持するための「魅力的な手段」であると評価している⁽⁶⁴⁾。すなわち、1975年や1977年の不一致の了解は政府の一体性を維持するという目的を達成したし、1932年の事例でさえ自由党や労働党による自由貿易への支持を8ヶ月間はもたらしたとする。また、より根本的には、成熟した民主制において全ての大臣があらゆる事項について常に合意しているとの「虚構」を維持する必要はないとして、政府はその多数派による決定を宣言するよう準備すべきであるし、連帯責任という義務の停止をより頻繁に使用すべきであると主張する。これにより、選挙人は政治生活の現実をより良く理解できるだろうし、主要な争点をめぐる公的議論も促進されるだろうとする。ただし、連帯責任の停止には一定の限界も必要であるとしており、重要な問題については公式に全員一致を維持しなければならないとする。また、あまりに多くの連帯責任の停止は政治的に危険であると指摘している⁽⁶⁵⁾。

ヴァーノン・ボグダナー (Vernon Bogdanor) も、連帯責任は基本的な憲法原則に等しい「賢慮の原則 (maxim of prudence)」であるとして、政府の一体性を維持するための連帯責任の停止を認めている。すなわち、内閣があらゆる争点について全員一致を停止してはならないとする原理的な理由はないとして、内閣は連帯責任を停止することに合議体として合意できるとする⁽⁶⁶⁾。もちろん、一般的には連帯責任を遵守する方が賢明であるが、容易には調整できない深刻な意見の相違が生じた場合は連帯責任を停止する方が害悪は少ないとする⁽⁶⁷⁾。もっとも、ボグダナーは不一致の了解の効果には疑問も向けている。第一に、不一致の了解を使用しても政府の評判が高まることはなく、むしろ政府内の調和できない相違を外部に知らしめるのみであり、却って政府の評判を下げる危険があるとする⁽⁶⁸⁾。第二に、1932年1月に不一致の了解が使用されてから8ヶ月後には反対派の閣僚が全員辞

(64) Brazier, *supra* note 30, p.147.

(65) *Ibid.*, pp.148-149. この他、ヤングも不一致の了解は公的議論を促進するなどとして、肯定的に評価している (Young, *supra* note 16, p.491)。

(66) Bogdanor, *supra* note 47, p.52.

(67) Bogdanor, *supra* note 32, p.136.

(68) Bogdanor, *supra* note 47, pp.53-54.

任していることを挙げて、不一致の了解は連立政権を維持するのに必ずしも成功しないとする。この理由は、不一致の了解が連帯責任原則に違反したからではなく、政府の中心的で重要な争点に適用されたからであるとする。ボグダナーによれば、連立政権が形成された中心的な目的は財政危機への対処にあり、関税の導入ではなかった。このため、不一致の了解の目的は下位の争点（関税導入）によって連立政権が崩壊するのを防ぐことにあったとする。ところが、財政危機が去ると関税問題は連立政権の中心的な争点に変貌する。すなわち、関税の導入は保守党にとって主要な政策目標となり、自由党にとっては自由貿易という伝統的な信念に反する政策となる。そして、1932年9月になると政権発足時よりも経済状況が遥かに安定しており、数ヶ月前のような政権崩壊の危機も去っていたとする。このため、保守党は自由党を政権に引き留めるために譲歩する必要がなくなり、自由党も連立維持を優先して党の信念を犠牲にする必要がなくなった。こうして、反対派の閣僚が辞任するに至ったのである。以上を踏まえて、ボグダナーは、不一致の了解は下位の争点をめぐる相違を解決するために使用される仕組みであり、それを多くの人が重要であると考えようになった争点を解決するために使用しても連立政権を長期間維持することはできないとする⁽⁶⁹⁾。

この他、パール・パンディヤ（**Pearl Pandya**）は、原理的観点と実践的観点から連帯責任を緩和することが必要としており、不一致の了解を肯定している。まず、原理的観点からすれば、連帯責任の緩和により公的議論の透明性と多様性が促進され、それは熟議民主制の理念に適合すると指摘する。また、連帯責任の緩和により大臣は自身の選挙区の多数派の見解を表明することが認められ、それは応答的代表（**responsive representatives**）の理念とも合致するなど主張する⁽⁷⁰⁾。次に、政治の実践的観点からすれば、連帯責任の緩和により有力閣僚に不満のはけ口を与えることで辞任を回避することができ、政府の一体性を維持できるとする。また、首相が与党内の多様な見解（派閥）を内閣の構成に反映させることも可能になり、それはバックベンチャーの不満を抑えると同時に、政府の仕事の能率性を高めるのに資すると主張する⁽⁷¹⁾。

(69) Bogdanor, *supra* note 32, p.135.

(70) Pearl Pandya, 'The Case for a Restructured Doctrine of Collective Responsibility' (2018) 9 QMLJ 77, pp.82-88.

(71) *Ibid.*, pp.88-91.

以上の諸見解は、あらゆる争点について全ての大臣が一致することはあり得ないという現実を認めた上で、特定の争点が原因で政府が崩壊するよりも、連帯責任を停止して政府を維持する方が良いと判断している。その上で、不一致の了解は政府の一体性維持という目的を達成するのに適した仕組みであると評価している⁽⁷²⁾。また、不一致の了解には公的議論を促進する効果もあるなどと主張しており、政府だけでなく議会や国民にとっても利益があるとしている。もっとも、これらの見解に対しては、不一致の了解がもたらす負の効果を軽視しているとの批判が向けられる。例えば、不一致の了解を適用して政府内の対立を公にした場合、対立を抱える政府が存続することは国民の政治に対する信頼を低下させる危険があるし、それぞれの大臣が異なる主張をすることで政府の説明責任が果たされなかったり、混乱を生じたりする危険もある。

③現在の議論Ⅱ

以上の他に、より理論的な観点から不一致の了解を正当化するジェフリー・マーシャル (Geoffrey Marshall) の見解もある。マーシャルは、憲法習律には義務賦課的習律 (*duty-imposing conventions*) と権限付与的習律 (*entitlement-conferring conventions*) があるとする⁽⁷³⁾。そして、連帯責任の内容である①信任原則、②全員一致原則、③秘密原則のうち、①は義務賦課的習律に、②③は権限付与的習律に該当するとする。まず、①は政府と議会 (庶民院) との関係で機能する習律であり、庶民院に対する義務 (信任を失った場合は総辞職するか庶民院を解散しなければならない) を政府に課すものであるとする。これに対し、②③は首相と大臣との関係で機能する習律であり、大臣に義務 (政府決定を支持する行動をしなければならないとか、意思決定過程の内容を明らかにしてはならないなど) を課す権限を首相に付与するものであるとする。そして、大臣に課す義務の内容は首相が自由に決定できるのであり、全員一致原則をどの大臣まで適用するかとか、いつ・どの場所の行為にまで適用するかは首相が決定できるとする。従って、首相が政府内における意見の相違を外部に晒すことを気にしないのであれば、大臣に自由な意見の表明

(72) この点、不一致の了解は連帯責任を潜在的に侵食するものであると批判的に捉えているデイヴィッド・エリス (David Ellis) も、1975年の事例はウィルソン政権の存続に貢献したと認めている (Ellis, *supra* note 45, pp.387-388)。

(73) Marshall, *supra* note 2, pp.7-8.

を認めることもできる。そのような決定は政治的には無分別で戦術的には危険であるかもしれないが、憲法にも憲法習律にも違反しない⁽⁷⁴⁾。

マーシャルの見解によれば、不一致の了解も首相の権限行使の一環であるとして正当化できる。すなわち、首相は、大臣に対し政府決定と異なる意見を表明することや、政府案に反対票を投じることを認める権限を有しているのである。また、大臣に課す義務の内容を首相が決定できるということは、不一致の了解の内容を首相が自由に決定できることを意味するから、事例ごとに不一致の了解の内容が異なっても問題とならない。マーシャルの見解は不一致の了解を理論的に正当化するものとして注目に値する。ただし、この見解は首相に広範な権限を認めることになるため、不一致の了解が恣意的に運用される危険が高まることに注意する必要がある。

(2) 改革論

フェリシティ・マシューズ (Felicity Matthews) は、統治の安定性と透明性を促進するために、連帯責任の停止について明確な基準をもつことが極めて重要であると指摘している⁽⁷⁵⁾。ここから窺えるように、不一致の了解が抱える最大の課題は、それを適用する基準が不明確だということにある。実際、上述した諸事例でも不一致の了解が適用される争点は必ずしも明確ではなく、不一致の了解の内容も事例ごとに異なっていた。こうして、近年では不一致の了解の適用基準を明確にすることが求められている。

例えば、貴族院の憲法に関する特別委員会は、連帯責任の停止は例外的で最後の手段にすべきとした上で、それは適切な手続を経るべきとする。すなわち、連帯責任の停止は内閣全体で合意すべきこと、明確な争点に適用すべきこと、通常は期間を限定して使用すること、大臣がどのように意見を表明するかについて首相がルールを定めるべきことを指摘している⁽⁷⁶⁾。また、アンドルー・ブリック (Andrew

(74) *Ibid.*, pp.57-58. なお、上田・前掲注(4) 54-56頁、原田・前掲注(2) 38-41頁も参照。

(75) Dr Felicity Matthews, *The University of Sheffield—Written evidence*, in House of Lords, Select Committee on the Constitution, *Inquiry into the Constitutional Implications of Coalition Government - Oral and written evidence* (2014) p.136 (para. 9).

(76) House of Lords, *supra* note 9, paras. 78-79.

Blick) も、特別委員会に提出した意見書の中で、連帯責任の停止が難解な政策討論の安易な代替手段とされる危険を回避するために、連帯責任の停止は例外的なものとして扱うべきと主張しており、例外としての不一致の了解を適用するためのルールを列挙している。すなわち、連帯責任の停止は他の手段が尽きた場合にのみ使用すべきこと、連帯責任の停止は内閣全体で決定すべきこと、連帯責任の停止は最重要な政策について根本的な相違がある場合に使用すべきこと、連帯責任の停止は個別に交渉すべきであり、大臣が異なる行動をすることが不可避となった時点でのみ宣言されるべきこと、連帯責任の停止には明確な期限を設けるべきこと、大臣は自身の見解を首相に伝えるべきこと、理想としては内閣が決定を下した後で反対派の大臣がその態度を公表すべきこと、やむを得ない場合は内閣が決定を下さず、問題が解決されるまで大臣が自由な立場を採るのを認めるべきこと、大臣は連帯責任の停止中は明確なルールによって拘束されるべきこと、他の大臣の発言を狙い撃ちすべきでないこと、他の大臣が実施している活動に関与するのを控えるべきこと、他の大臣の発言に直接に回答すべきでないこと、政府の清廉性を弱めないよう常に注意すべきこと、停止期間終了後は連帯責任が完全に回復しなければならないこと、を挙げる⁽⁷⁷⁾。

さらに、パンディヤも、アドホックな連帯責任の停止は安定性を損ない混乱を生み出すとして、「合議体としての意思決定の限界」を公式に承認して連帯責任を再構築することを提案する。それによると、まず、反対派の大臣が議会で投票する際は棄権が認められるのみであり、積極的に反対票を投じることはできないとする。また、反対派の大臣が議会で発言する際は個人的見解と政府見解とを明確に区別しなければならないとする。次に、反対意見の表明は事前に設定された問題について認められるべきとする。ここで想定されている問題とは、レファレンダムの対象になる基本的な憲法上の争点であり、換言すれば、国家的・地域的重要性があり人口の大多数に影響を与える争点を指している。もちろん、そのような争点のリストを作成することはできないが、明らかに議論の対象となる争点については政権開始時に言及する努力がなされるべきとする。さらに、連帯責任の停止が認められるのは全ての大臣ではなく、争点について選挙区の多数派と同じ見解を長年保持してきた

(77) Dr Andrew Blick, King's College London—Written evidence, in House of Lords, *supra* note 75, p.21 (paras. 21-22).

大臣だけであるとする。これらの他、連帯責任の停止は内閣全体で合意すべきであり、期間も限定すべきとする。なお、秘密原則については、大臣どうしの信頼関係を保つために厳格に維持されなければならないとする。このため、連帯責任の停止が認められた大臣であっても、他の大臣の意見を明らかにすることは控えなければならないとする⁽⁷⁸⁾。

(3) 小括

現在の有力な見解は、大臣の辞任や政府の総辞職によって生じる混乱よりも、連帯責任を一時的に停止する方が害悪は少ないと判断している。その上で、不一致の了解には政府の一体性を維持する効果や公的議論を促進する効果があるとしている。この他、首相は大臣に義務を課す権限を有しており、不一致の了解もこの権限行使の一環であるとする見解もある。これらの見解には批判も向けられるが、現在では不一致の了解を肯定する見解が多数派となっている。

もっとも、不一致の了解のアドホックな運用は統治の安定性や透明性を損なうため、その適用基準を明確にすることが求められている。具体的な改革案は論者によって異なるが、多くの論者に共通する内容として、①不一致の了解の使用は内閣全体で決定すること、②不一致の了解を適用する争点と期間を明確にすること、③不一致の了解についてガイドラインを作成すること、が挙げられる。①はかつてボールドウィンが主張した「連帯行動からの逸脱に対する連帯責任」を承認するものであり、不一致の了解は内閣の決定であるとすることで、連帯責任の停止も内閣全体の行動であるとの外観を作り出すことを求めている。また、首相の独断がある程度抑止できるという実践的効果もある。②については、政府の最重要政策で使用すべきとの見解が多く、例えばレファレンダムに相当する重要問題が例として挙げられている。この場合、適用期間もレファレンダム期間中に限定されるため、不一致の了解の期限を明確にできる。ただし、プレイヤーのように重要な争点では全員一致を維持すべきとの見解もあるし、ボグダナーのように重要な争点で不一致の

(78) Pandya, *supra* note 70, pp.94-96. なお、パンディヤは、他にも3つの条件を挙げている。すなわち、①連帯責任の停止は最後の手段にすべきこと、②連帯責任停止後の大臣の行為は厳格に規制されなければならない、大臣は同僚の判断や誠実さに対する非難を自制しなくてはならないこと、③大臣どうしの繋がりを強化するために、公式・非公式のメカニズム（例えば閣内内閣（inner cabinet））を巧みに利用すること、である（*ibid.*, p.96）。

了解を使用すると連立政権を維持しづらいたする見解もある。③は連帯責任の停止中に大臣にどのような行動が認められるかを明確にすることで、大臣の行動を統制することを目的としている。

上記の改革案の中には過去の事例で実際に実行されたものもある。しかしながら、現状では不一致の了解をいつ・どのような争点に対し・どのような内容で適用するかは事例ごとに異なっており、明確性を欠いている。時の首相（内閣）による恣意的な運用を避けるためにも、不一致の了解の適用基準を明確化することは今後の重要な課題である。

おわりに

イギリス憲法学の第一人者であるヴァーノン・ボグダナーは、2009年の著書において、連帯責任原則は政治の利害関係や価値観が概ね一致していた時代に適合するものであり、現代のように多様な政党が存在し、政府のイデオロギー上の一体性も弱まっている時代には適合しづらいと指摘し、連帯責任の停止が求められる事態は今後も頻繁に起こり得ると予想した⁽⁷⁹⁾。そして実際、2010年以降のイギリスでは不一致の了解やそれに類似する仕組みが活発に利用され、連帯責任を緩和する傾向が見られる。問題は、いつ・どのような争点に対し・どのような内容で不一致の了解を適用するかが必ずしも明確ではないことにある。そこで、適用基準を明確にすることを求める改革案が提示されている。ここで重要なことは、課題があることは認識しつつも、不一致の了解自体は広く承認されているということである。今や不一致の了解は、イギリスの議院内閣制において確固たる地位を築いている。

しかしながら、同じく議院内閣制を採用する日本でも不一致の了解が通用するかは別問題である。詳細な検討は今後の課題となるが、そもそも連帯責任を一時的に停止してでも内閣の存続を図るべき事態が存在するか疑問であるし、また、連帯責任を明記する憲法 66 条 3 項を厳格に解するならば、内閣で調整不能な意見の相違が生じた場合は閣僚の辞任や罷免で対応すべきであり、それでも内閣の一体性を維持できないときは素直に総辞職すべきであろう。もちろん、憲法 66 条 3 項が一切

(79) Bogdanor, *supra* note 32, p.136.

の例外を認めない趣旨であるかについては検討する価値がある。その場合、連帯責任が憲法習律として存在するイギリスと明文規定を有する日本との違いや、他の憲法条項との関係、日本における議院内閣制の歴史や実態などを踏まえた考察が必要になる。さらに、仮に不一致の理解が許容されるとしても、その適用基準を明確にするなど一定の工夫が必要である。

本稿で明らかにしたように、イギリスの連帯責任は様々な点で日本と異なっており、この故に、日本に対して「貴重な批判的視座」⁽⁸⁰⁾を提供してくれる。日本の議会政治は制度面でも運用面でも伝統的にイギリスを参照してきたが、現在でもイギリスから学べることは多い。

(明治大学法学部兼任講師)

(80) 上田・前掲注(4) 52頁。上田は「連帯責任から閣議での全員一致原則が当然に導かれると解する、日本の支配的見解」を考察する際にイギリスが「貴重な批判的視座」を提供してくれると指摘しているが、その他の問題を考察する場合にも同様の指摘が可能である。