

「異論の自由」と議会政

—— イギリスにおける一断章 ——

柴田 竜太郎*

- I はじめに——阪口憲法学における「異論の自由」
- II 「異論の自由」とイギリス議会政
- III 議院規則 14 条を巡る攻防
- IV おわりに——議会政における「異論の自由」

I はじめに——阪口憲法学における「異論の自由」

阪口憲法学の中核には、「異論の自由」がある。このように言ったら、先生——ここだけは、「先生」と呼ぶ——からどのような反応があるだろうか。

ここで着目したいのは、「異論の窮境と異論の公共性」と題された阪口の論稿¹⁾である。そこでは、「異論」(dissent)の位置づけを巡り、「偉大な異論者」(Great Dissenter)の異名をとったホームズ裁判官による思想の自由市場論と、憲法学者サンスティンによるコンフォーミズム論が取り上げられる。両者の重要な差異を留保しつつも、阪口は、「異論の窮境が自然であり、表現の自由を保障することは不自然であり、不自然であるにもかかわらず異論を認めることが公共的な利益を実現すると考える点では一致している」と説く²⁾。

そうした表現の自由の保障が最も困難となるのは、異論がまさに窮境におかれてきた戦時である。「こうした状況においては、『異論』を提示することも、『忠

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第 22 巻第 3 号 2023 年 11 月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科・特任講師

1) 阪口正二郎「窮境の異論と異論の公共性」同編『自由への問 3 公共性』（岩波書店、2010 年）21-41 頁。

2) 同上 32 頁。

誠』『愛国』の一形態でありうるという議論を立てて対抗する必要がある³⁾という立場から阪口が取り上げるのは、歴史学者ヘンリー・コマジャーやリベラル派弁護士であるウェンディ・キャミナーによる「異論＝忠誠＝愛国」論である。この議論が「うらやましく映る」⁴⁾としながらも、阪口は、この議論が以下の前提を置いていることに懸念を示している。すなわち、異論が「公共的なもの」に貢献する場合にのみ「忠誠」たりうる、という前提である。

これを受け阪口の提起する問いが、「『私的』なものでありながら『異論』が擁護される余地はないのだろうか」というものである。これに対する結論は、以下の通りである。すなわち、「国籍離脱」による国家からの「退出」が現実的でない以上、表現の自由を保障することによって、国家は「発言」＝「異論」の選択肢——ここには、「私的なもの」による異論も含まれる——を絶えず提供すべきである。それによってのみ、国家は公共性を標榜し、国民に「忠誠」を求めることができる⁵⁾。

このように阪口憲法学は、「異論の自由」の保障を通じた国家の公共性という問題に向き合っている。より言えば、阪口が「愛国」という問いを自覚的に設定していること⁶⁾や、違憲審査基準を研究テーマの一つとしてきたこと⁷⁾も、こうした脈絡から理解可能であるというのが筆者の仮説である。

Ⅱ 「異論の自由」とイギリス議会政

阪口の企てをこのように理解したうえで、筆者は——研究開始時にどこまで自覚的であったかはともかく——阪口とは異なったアプローチから、「異論の自由」

3) 同上 33 頁。

4) 同上 37 頁。

5) 同上 40-41 頁。

6) 紙幅の都合から、この点につき詳述できない。さしあたり、阪口による以下の諸論稿を参照。阪口正二郎「共生、リベラリズム、人権」一橋論叢 123 号（2000 年）66-78 頁、「戦争とアメリカの『立憲主義のかたち』」法律時報 74 巻 6 号（2002 年）50-55 頁。

7) これについても、以下の諸論稿を参照。阪口正二郎「違憲審査基準の二つの機能」辻村みよ子・長谷部恭男（編）『憲法理論の再創造』（日本評論社、2011 年）147-169 頁、168 頁参照）、「権威の文化と正当化の文化」判例時報 2390 号（2019 年）113-124 頁。

に着目してきた。すなわち最初の公刊論文においては、20世紀イギリスを代表する公法学者ジェニングスによる「議会による法の支配論」に着目し、その中核には与党議員（政府派議員）による政府に対する支持離脱の可能性という要素があることを示した⁸⁾。そのうえで、そうした与党議員の「造反＝異論」という観点からイギリス議院内閣制の法的構造を再検討するという作業を、議会解散権⁹⁾や判例法¹⁰⁾を素材に行ってきた。

こうした研究を進めてきた背景には、イギリスにおける「政府の支配」論といかに向き合うか、という問題関心がある。それは、政府の支配（executive dominance）をイギリス議会（とりわけ下院）の特徴と捉える見解である。筆者なりに要約すれば、これには、①下院における政府主導の議事運営、②政府による与党議員に対する統制、の二要素が含まれる。前者の象徴的な例は、原則として政府提出案件の審議が他の案件に先立つという議事ルールであり（後述）、後者のそうした例は、与党議員を統制する院内幹事（whip）の存在である。

1. 「政府の支配」を巡る研究動向

しかし、時がたつにつれ、このような「政府の支配」論の限界や留保を指摘する見解が増加してきた¹¹⁾。その古典的研究として、イギリスにおけるいわゆる政治的憲法論の代表的論者であるジョン・グリフィスのものを挙げることができる。彼は1974年、政府提出法案に対する議会の影響力につき検討した先駆とも呼べる著作を公刊した。その中で彼は、「政府は下院に対しとても強力な権力を行使しており、かつそのコントロールは包括的であるにもかかわらず、政府提出法案に対する議会の影響力は無視しうるものなどでは全くない」と説いていた¹²⁾。ただしその反面、議会の反発に対する政府による譲歩は「とても多くの

8) 拙稿「アイヴァー・ジェニングスにおける『議会によるコントロール』の意味」一橋法学19巻3号（2020年）183-231頁。

9) 拙稿「議会解散権の日英比較」一橋法学20巻3号（2021年）159-247頁。

10) 拙稿「政府——議会間関係における議会主権論」一橋法学21巻3号（2022年）435-484頁。

11) 本章の以下の記述は、筆者の博士論文「日英議院内閣制の再検討」（2023年3月、一橋大学大学院法学研究科提出）第2部第2章Ⅲの内容を再構成したものである。

場合には自身の思うままであり、かつ、政府の提案の一部に対する反対が強く広範に存在している場合に極めてまれになされるのである」とも述べていた¹³⁾。

グリフィスがこうに結論付けたのに対し、政府の支配論に対して疑義や留保を付す見解は、とりわけ近年強く呈されるに至っている。以下では、そうした諸見解を紹介しておきたい。まず着目すべきは、ユニヴァーシティ・カレッジ・ロンドン教授であり、同大学内に設立されている「憲法研究所」(The Constitution Unit) 現所長であるメグ・ラッセルを中心とした一連の研究である。まず2016年の「政府はイギリス議会の立法過程を支配しているのか——それを疑う6つの理由」という共著論文¹⁴⁾では、タイトル通り先述の理解に対する疑義を提起している。

この論文は、政府提出法案に対する修正案につき詳細な質的調査を行うことで、イギリス議会も政策決定に寄与していることを示そうとしている。ここでラッセルらは最初に、以下のようなデータに着目する。すなわち、当該論文で対象とされた政府提出法案¹⁵⁾に対する修正案のうち19%を占める、大臣が修正案賛同者(sponsor)・共同賛同者(co-sponsor)となっている修正案(政府提出修正案(government amendments))のうち94%は最終的に成立している一方、それ以外の修正案(非政府提出修正案(non-government amendments))で成立したのはわずか1%未満にすぎない、というデータである。こうしたデータは表面上、政府の支配を強く裏付けているようにも見える¹⁶⁾。

しかしラッセルらは、先述のデータからそのような政府の支配という解釈を導

12) J. Griffith, *Parliamentary Scrutiny of Government Bills*, George Allen & Unwin, 1974, p. 256.

13) Ibid.

14) M. Russell, D. Gover & K. Wolter, 'Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process?', *Parliamentary Affairs*, Vol. 69 (2016), pp. 286-308. この論文では上下両院の影響力が検討対象となっているが、本文で以下述べている「6つの理由」は全て下院に当てはまるものである。

15) 具体的には、カギとなりうる変数(法案が最初に提出された院、当該法案の担当省庁、法案の長さ、論争の程度等)が多様になるよう、2005-2010年の労働党政権の提出した法案から7つ、2011-2015年の保守・自民連立政権が提出した法案から5つを選択した(Id, p. 291, Figure. 1)。

16) Id, pp. 292-293.

くべきかにつき、疑義を呈している。その理由は、次の六点である。まず、政府提出修正案が本当に政府主導のもと提出・成立したかという点につき、①政府提出修正案のうち政策に実質的変更を与えるものはほとんどない、②政府提出修正案の中でも政策に実質的変更を与えるものの多くが議会による圧力に対応したものである、という二点を挙げる¹⁷⁾。次に、非政府提出修正案の否決率の高さを過大評価すべきではないという点につき、非政府提出修正案が③同一論点について複数出ている場合がある、④それらの多くは実際に修正を求めるというより法案についての審議時間を確保するためのものである、という二点を挙げる。そして①～④ほど明確なものではないものの、⑤法案審議の正式な手続より前にも議会による影響力は存在していること、⑥法案審議が完了しても、政策決定に議会は影響を及ぼしうるといふこと、という二点を付加的に挙げている¹⁸⁾。またデータ上も、最終的に成立した修正案のうち、67% が実体面での政策変更をもたらしていることが確認されている¹⁹⁾。

これらを踏まえ、政府提出法案の否決の少なさや非政府提出修正案の成立率の低さといったことから政府の支配を結論付けるのは適切でないとしている²⁰⁾。裏を返せば、法案提出前から提出後の政策実施状況まで、議会は影響力を及ぼしうるのである²¹⁾。

こうしたラッセルらによる一連の研究以外にも、政治学者マシュー・フリンダースとアレクサンドラ・ケルソーは、「議会の衰退テーゼ」(‘parliamentary

17) 彼女らの分析によれば、最終的に成立した政府の修正案のうち 41% がなにがしかの議会からの圧力を受けたものであり、それは政府の修正案の中でも実質的な政策変更を伴う修正案の中では 60% もあった (Id, pp. 293-298)。

18) Id, pp. 301-303.

19) Id, p. 303.

20) Id, pp. 304-305.

21) ラッセルは、フィリップ・カウリーとの 2016 年の共著論文においても、類似の視点からの検討を進めている。同論文ではイギリス議会における 1) 法案採決段階での政府派議員の造反、2) 貴族院での政府提出案件の否決、3) 法案に対する修正、4) 特別委員会の活動という四点から、議会の低い影響力という評価に疑義が呈されている。M. Russell & P. Cowley, 'The Policy Power of the Westminster Parliament: The "Parliamentary State" and the Empirical Evidence', *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 29, No. 1 (2016), pp. 121-137.

decline thesis', 以下「PDT」)を直載に検討している²²⁾。彼らは下院における政府主導の議事運営が確立する中で、政府―議会間関係において政府の方に権力の力点が移行したことを否定するものではない。しかし、PDTを説く論者は以下の点で問題があるという。第一に、PDT論者が志向するような議会ならどのような役割を議会が果たすことになるのか明らかではない。PDTの論者によって議会改革論が色々唱えられてきたが、そこでの議会の「正しい位置」なるものが少なくとも高度に論争的である。第二に、PDT論者は歴史や経路依存性を適切に捉えていない。議会自身が政府に従う役割(a largely acquiescent role)へと変容していったのには歴史的背景があるにもかかわらず、そうした歴史的事実を捨象して、誤った理解に基づき19世紀までの議会への「回帰」を主張している²³⁾のである。そのうえ第三に、PDTを説く文献が詳細な経験的証拠に基づいていることはほとんどない。第四に彼らは、このようなPDTが学界を超えて社会全体に共有されてしまったことで、議会に対する社会の信頼を侵食することに寄与した点を問題視している²⁴⁾。

フリンダースとケルソーは、ここに「議会に対する期待値が高いことと比べ、『実際の議会』として認知しているもののアウトカムに対する評価が低い」という「期待値のギャップ」('the expectation gap')を見出している。そのうえで、「(電車とホームの)隙間にご注意ください」(Mind the Gap)というタイトル通り、彼らはこのギャップを埋める方法を模索している。具体的には、以下の二つを提案する。第一の提案は、イギリス議会の蒙った変容には強い執政府を創出するという目的があったことを再確認することにより、本来目的とされていない役

22) M. Flinders & A. Kelso, 'Mind the Gap: Political Analysis, Public Expectations and the Parliamentary Decline Thesis', *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 13 (2011), pp. 249-268.

23) 彼らは19世紀における政府派議員の造反を扱ったH. Berringtonによる著名な論文の、この時期に「政府の暴政に対し議会の権利を求めて戦う騎士が立ち上がるというロマンティックな絵面は、意図していなかったとしても粗雑な歪曲である」という一節(H. Berrington, 'Partisanship and Dissidence in the Nineteenth-Century House of Commons', *Parliamentary Affairs*, Vol. 21 (1968), pp. 338-374, p. 359)を引用している(Flinders et al, supra note 22, p. 257)。

24) Flinders et al, supra note 22, pp. 259-260.

割までイギリス議会に期待することを止めてギャップを埋めるというものである²⁵⁾。第二は、特に政党内部における執行部と平議員の関係がPDT論者の説くほど単純ではない——特に、様々な回路による造反の可能性が十分にある——ことを確認することにより、実際にイギリス議会が果たしている役割に対する評価を高めギャップを埋めるというものである²⁶⁾。

このように、PDTに対する「再考」(‘think again’)を促す²⁷⁾本論文も、やはり「政府の支配」論に批判的なものとして位置付けられよう。

2. 与党議員の「造反＝異論」

以上の通り、「政府の支配」論に対し一定の疑義や留保を示す見解が近年とみに示されている。それらの背景には様々な要素があるが、中でもとりわけ重要なのが、政府の支配論の第二の要素（政府による与党議員の統制）に対する留保である。その背景には、イギリス議会において与党議員が政府の姿勢と異なる投票行動をとる事態、すなわち与党議員による「造反＝異論」(dissent, rebellion, revolt)に対する着目が強まったことが挙げられる。この点に着目した諸研究についても、ここで概観しておきたい。

与党議員の「造反＝異論」を巡る研究はおおむね第二次世界大戦後から見られるようになる²⁸⁾が、現在でも引用される本格的研究の登場は1970年代を待たねばならない。そうした研究の代表例として、アンソニー・キングとフィリップ・ノートンの研究をそれぞれ紹介しておこう。

まず、キングはイギリス学士院会員でもあった著名な政治学者であるが、ここでは1976年に刊行された彼の論文²⁹⁾が重要である。彼はその論文の中で、政府(G)に対し、与党平議員(GBB)、野党指導部(OFB)、野党平議員(OBB)と

25) Id, pp. 261-262.

26) Id, p. 262.

27) Id, p. 265.

28) その例として R. Jackson, *Rebels and Whips—An Analysis of Dissension, Discipline, and Cohesion in British Political Parties*, St. Martin's Press, 1968.

29) A. King, 'Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany', *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, No. 1 (1976), pp. 11-36.

いうアクターのうちどれが影響力を与えようとしているかという観点から、政府―議会間関係を類型化しようとした。その結果として抽出された類型が、GBBとGの間の「与党内モード」(The Intra-party Mode)、OFB+OBBとGの間の「野党モード」(The Opposition Mode)、GBB+OBBとGの間の「超党派的モード」(The Non-Party Mode)である。

そしてイギリスの場合、与党議員の影響力を過剰に見積もるべきではないとしながらも政府にとって一番重要なのは与党内モードである、というのがキングの結論である。その理由として彼は、1) 同じ党にいる以上相互に協力していく必要がある、2) 政府の方針に反対するGBBの背後には議会外の誰かの不満がある、3) GBBの反発に政府構成員たる大臣も共感しうる、という三点を挙げている³⁰⁾。ただし、与党内モードを本格的に検討した研究がないことを彼自身指摘していたところであった³¹⁾。

このようにキングが理論的枠組みを提供するのとおおむね同時期に、ノートン(現在は貴族院議員)は具体的なデータに基づき、1945年から1980年における与党議員の造反の有無や程度を本格的に検討した。その分析結果は多岐にわたるが、中でもここでの関心からは以下の結論が重要である³²⁾。すなわち、1945年から1970年の間には、党の方針に反する党派横断的投票(cross-votes)がそれまで認識されていた以上に頻繁に見られた。そして与党議員についても、野党の棄権等により造反しても危機を生じさせない場合には、より造反票を投じている。しかしそれでも、この時期には造反票が政府の敗北(defeat, 政府提出案件の否決等の政府の方針に反する議決)を生じさせることはなかった。

これに対し、保守党のヒースが首相を務めた1970-74年には、与党議員の反対票や棄権によって、政府の敗北が5回生じた。この時には、与党議員の数が決して多くなかったにもかかわらず、与党議員のうち3分の2が少なくとも1回は政府の方針に対する造反票を投じた³³⁾。労働党に政権交代した1974-79年にはそ

30) Id, pp. 15-17.

31) Id, p. 20.

32) P. Norton, *Dissension in the House of Commons 1945-1974*, Macmillan, 1975, pp. 609-612.

れ以上に造反が生じ、途中で少数政府に陥ったこともあって政府の敗北が数度生じたという³⁴⁾。このような中でノートンは、「下院はもはや、1970年以前のような不活発な組織 (the quiescent body) ではないのである」と結論付けた³⁵⁾。

90年代に入っても、与党議員の造反は決して珍しい事象ではなかった。第二次大戦後のイギリス・ベルギー・フランスにおける与党議員の造反を比較したある研究³⁶⁾によれば、1992年以降のメジャー政権では分列投票のうち13.4%で保守党から造反が生じ、そのうち半分で5名以上の、3分の1で10名以上の造反が生じていたという。これは先述した研究対象の中でも4番目に与党内規律が弱い政権であり、同時期のフランス・ベルギーと比べても与党内規律が弱かったという³⁷⁾。その後1997年の総選挙で労働党が歴史的な大勝をおさめブレア政権となってからは、2001年までは与党議員が104回政府に造反して投票したものの、それまでの議会と比べて比較的造反は少なかった。

しかしその後、イラク戦争を巡っては与党・労働党の議員から極めて大規模な造反が生じた。イラクへの軍事行動について2003年2月26日、軍事行動への大義がいまだ証明されていない旨の修正案に122人の労働党議員が賛同して政府に

33) ノートン自身は諸般の要素を比較検討したうえで、この要因を、与党議員の意向を無視して政権運営を図ったヒース首相のリーダーシップに求めている。P. Norton, *Conservative Dissidents—Dissent within the Parliamentary Conservative Party 1970–74*, Temple Smith, 1978, pp. 275–280. これに対し、政府の敗北それ自体が政府の辞職を招かなくなった、すなわち「議会政ルール (parliamentary rule)」が消失したためにこの時期に造反が増加したという見解を提示する文献もある (J. Schwartz, 'Exploring a New Role in Policy Making: The British House of Commons in the 1970s', *The American Political Science Review*, Vol. 74, No. 1 (1980), pp. 23–37)。

34) 反政府派たる保守党においても造反が頻発し、所属政党の方針に反する投票行動が見られた割合が28%にまで上昇した (P. Norton, *Dissension in the House of Commons 1974–1979*, Clarendon Press, 1980, p. 428, Table. 1)。

35) P. Norton, 'Dissent in the British House of Commons: Rejoinder to Franklin, Baxter, Jordan', *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 1 (1987), pp. 143–152, p. 151. この論文において、先述した Schwartz の見解に対する批判も述べられている (p. 145)。

36) S. Depauw, 'Government Party Discipline in Parliamentary Democracies: The Cases of Belgium, France and the United Kingdom in the 1990s', *Cohesion and Discipline in Legislatures* (R. Y. Hazan ed.), Routledge, 2006, pp. 130–146.

37) ただし、1992年に与党議員の造反によって政府の敗北を招いた案件は4件あったものの、いずれも造反は当該政策への重要な変更をもたらしていないとも指摘している (Id, p. 132)。

造反し、また、翌月18日には、戦争への大義がいまだ立証されていないという旨の修正動議に139人の労働党議員が賛同した。このように2001年から2005年の間の議会では、労働党議員が分列投票のうち21%で反対票を投じており、2005年から2010年の間では28%まで上昇した³⁸⁾。

このように、与党内規律の強さがしばしばその特徴として指摘されることの多いイギリス議院内閣制にあって、与党議員の「造反＝異論」は決して珍しい事象ではないどころか、近年より顕著になりつつある。そして、与党議員による「造反＝異論」が近年最たる激しさで噴出したのが、イギリスのEU離脱(Brexit)における与党・保守党議員の「造反＝異論」である。

紙幅の都合から、そこでの「造反＝異論」をとりまく法的構造を網羅的に検討することは他の機会に譲らざるをえない。ここでは、Brexitのプロセスにおける「議院規則14条1項の適用除外」を紹介したい。それは、以下の二点による。第一に、現代のイギリス議院内閣制において類例のない形で与党議員の「造反＝異論」が問題となったからである。第二に、同項の適用除外は政府の支配論の第一の要素に反するものである(後述)が、それをもたらした重要な要因の少なくとも一つに与党議員による「造反＝異論」があったという点で、本論文の関心からも興味深いからである。

Ⅲ 議院規則14条を巡る攻防

1. 緒論

イギリスにおける下院の議院規則14条1項は、同規則の定める一定の例外(野党審議日(Opposition Days)等)を除き、政府提出案件(government business)が各審議日において他の議案に先立って審議される旨を定めている³⁹⁾。1902年に当時のバルフォア首相の提案に基づき議院規則が改正されて以来、イ

38) N. Besly & T. Goldsmith, *How Parliament Works* (8th ed.), Routledge, 2019, p. 93. Blair 政権における造反につき P. Cowley, *Revolts and Rebellions: Parliamentary Voting Under Blair*, Politico's, 2002 & *The Rebels: How Blair Misled His Majority*, Politico's, 2005.

39) SO. No. 14 (1).

ギリスにおける政府の支配の第一の要素の中核と解されてきた。

しかし周知の通り、Brexit のプロセスにおいては、上記のような通常形とは大きく異なる審議がなされていった⁴⁰⁾。それには、2019 年末の総選挙で保守党が大勝するまで下院内での保守党の地位が盤石ではないということと同時に、EU 政策を巡ってかねてより路線対立の激しかった保守党内部で深刻な「造反＝異論」が見られたことも影響していた⁴¹⁾。以下、後で触れる議院規則 14 条 1 項の適用除外に至るまでのプロセスについて、ごく簡単に振り返っておきたい。

EU 残留を巡る 2016 年の国民投票において離脱派が僅差で勝利したことにより、EU 離脱それ自体は避けがたい状況となった。しかし、残留派はもちろん離脱派でさえ EU 離脱という結果は予期していなかったこともあり⁴²⁾、離脱をいかに行うかを巡ってイギリス政治は混迷を極めることになる。キャメロン首相退陣後に成立したテリーザ・メイ政権時には、2017 年に行った総選挙で単独多数政権から転落し、アイルランドの地域政党である DUP (Democratic Unionist Party) から信任を取り付けて政権を維持することとなった。

このような状況にあって、EU 離脱の具体的方法の決定について議会がどの程度関与するのか。これが、一大争点として浮上していた⁴³⁾。この争点につき制定されたのが、2018 年 EU (離脱) 法 (the European Union (Withdrawal) Act 2018, 以下「離脱法」) である。もっとも重要なのが、いわゆる「重要投票」(meaningful vote) を制度化した同法 13 条である。そこでは、政府の離脱協定案につきあらかじめ議会両院からの承認を要すること (1 項)、承認を得られなかった場合にはその後の方針につき政府が声明を発出しなければならないこと

40) 審議プロセスの概要につき、岩切大地「英国の EU 離脱」法学教室 473 号 (2020 年) 134-138 頁参照。以下取り上げる議院規則 14 条の適用除外についても、その概要が 137-138 頁に記されている。

41) 詳細につき、さしあたり前掲注 9) の拙稿 190-194 頁及び各注の文献を参照。

42) M. Russell & L. James, *The Parliamentary Battle over Brexit*, Oxford University Press, 2023, p. 45.

43) 政府による EU への離脱通知には議会制定法による授權を要すると判示したいわゆるミラー第一事件判決も、こうした争点を巡るものとして位置づけられる。筆者はかつて、ここで議会制定法の制定を求めたことが、政府と与党議員の間の「分離」と密接に関連していたのではないかという見解を示した。前掲注 10) の拙稿 464-473 頁を参照。

(4項)、声明が公表されてから7審議日以内に、大臣は、下院が同声明を検討したという動議を提出し、討論する機会を用意しなければならない(6項(a))、といったことが定められた⁴⁴⁾。これにより離脱方針の決定手続についてはさしあたりの決着を見、同法の定める手続による政府の離脱協定案の承認が問題となった。

しかし、メイ政権の提出する離脱協定案は、2018年末から2019年3月にかけて三度にわたり否決されることになる。その中では、離脱協定案の内容それだけではなく、離脱法13条の定める各動議を修正可能なものにするという動議がドミニク・グリーヴ議員(保守党)から提出・可決されるといった事態も生じた⁴⁵⁾。これにより、政府提出の離脱協定案の討論で意思表示をするだけでなく、離脱法に基づく政府提出の動議に対する修正動議を通じて離脱の具体的方針につき院全体の意思表示を示すことも、また可能となった。

2. 適用除外の過程

こうした事態の中で生じたのが、政府提出案件の優先を定めた議院規則14条1項の適用除外である。以下、そのプロセスを見ておこう⁴⁶⁾。

2019年3月12日、メイ政権による離脱協定案につき離脱法13条に基づく2度目の投票がなされるも、242対391で否決された。EUとの離脱交渉期限が迫っていたため、同月14日に、5月30日まで期限延長を申し入れる旨の動議が政府から提出された。これが412対202の大差で可決されたことを受け⁴⁷⁾、政府は同条6項(a)の定める動議を3月25日に提出。ここで、与党・保守党のオリヴァー・レトウィン議員から以下のような修正動議が提出された。それは、離脱に関する一連の選択肢を議論し、結果として意向投票(indicative vote)を行う

44) 岩切前掲注40) 136-137頁も参照。

45) Russell et al, supra note 42, pp. 178-179. HC Deb 4 December 2018, Vol. 650, Cols. 741-745.

46) 以下は特記の無い限り、Russell et al, supra note 42, pp. 216-233を参照。

47) もっとも、保守党議員で賛成したのは112名のみであり、7名の閣僚を含む188名の保守党議員が反対票を投じた(HC Deb 14 March 2019, Vol. 656, Cols. 647-651)。これも、保守党議員による「造反=異論」的一幕である。

ために、議院規則 14 条の適用を除外するというものである。

レトウィン自身はイギリス議会政のありようを破壊するような「革命的な意図」を有しているのではなく、多数派を確保できる離脱の方針を明らかにするための作業プロセスを下院が始められるようにすることを目的としていると論じていた⁴⁸⁾。これに対し、意向投票を行うことはよいとしても自身の提出案件として行うべきと考えていた政府は、「よろしくない先例を作ること、立法府と執行府の間の関係を混乱させてしまう」と批判した⁴⁹⁾。しかしレトウィンの提案には超党派的に賛同が見られ、保守党議員 30 人も賛成に回り修正動議は 329 対 302 で可決された⁵⁰⁾。

これを受け、「大物たち」(Grandees) と呼ばれる、ケネス・クラーク議員(保守党)らベテラン下院議員が超党派的に集まり、水面下での議論が進められた。もっとも問題となったのは、意向投票における投票方法、特に選好投票(preferential voting)の採否である。すなわち各方針につき賛否を投じるだけでは、討論の対象とした全ての選択肢が否決され、生産的な結果を生まない可能性があったからである。望ましい選択肢に優先順位を付ける選好投票の採用も提案されたが、結局は従来通りの方法、すなわち一つ一つの選択肢に個別に賛否のみを表明する方法を採用すると決定された。

そして、議院規則 14 条 1 項の適用除外が最初に行われた 3 月 27 日の冒頭、「大物たち」の決定を踏まえた議事方法に関する動議をレトウィン議員が提出し、331 対 287 で可決された⁵¹⁾。その後は、①議員が提出した、離脱の選択肢を示す幅広い動議から、バーコウ下院議長が選んだものを討論し、②討論に付された選択肢がすべて記された投票用紙に、各動議への賛否をまとめて記入する、という形で審議されることになった。提出された 16 の動議のうち、バーコウ議長は署名者数から 8 つを選び、討論・採決が行われたところ、全ての動議(選択肢)が否決される結果となった⁵²⁾。

48) HC Deb 25 March 2019, Vol. 657, Cols. 81-82.

49) ランカスター公領大臣リディントンの発言 (Ibid, Col. 68)

50) Ibid, Cols. 128-132.

51) HC Deb 27 March 2019, Vol. 657, Cols. 364-367.

52) Ibid, Cols. 482-513.

しかし、同日の冒頭でレトウィンが提出し可決された決議によれば、4月1日の審議においても議院規則14条1項の適用を除外する旨が示されていた⁵³⁾。このような、次の適用除外日をあらかじめ決しておくというスタイル——「デイジー・チェーン」(‘Daisy Chain’)と称された——は、この後も用いられることとなる。当然、上記決議時点では4月1日に何を審議するか明らかではなかったが、3月29日にメイ政権が提出した離脱協定案が再び否決されたことを受け、4月1日には二度目の意向投票が行われることになった。それを受け「大物たち」は投票方法を再び検討したが、結局は単純な投票方法が望ましいという理由から、一度目の意向投票と同じ方法を採用することとした。

4月1日、議院規則14条1項の二度目の適用除外が行われた審議の冒頭では、前回同様に議事手続についての動議が提出され、322対277で可決された⁵⁴⁾。下院の支持を明確にするためには、討論・表決にかけられる動議(離脱の選択肢)の数も問題となる。前回と異なり、バーコウ議長は討論に付す動議を4つに絞ったが、これは批判も招いた。しかし動議を4つに絞ってもなお、結局は全ての動議が再び否決される結果を招いた⁵⁵⁾。特に保守党では、離脱強硬派に限らず、321人いた議員のうち213人が全案件の否決に回った。

しかし、ここでも前回同様の「デイジー・チェーン」がなされていた。すなわち、4月1日冒頭の決議において、同月3日に再び適用除外がなされる旨が示されていたのである⁵⁶⁾。ここでは、いわゆるクーパー・レトウィン法案の審議が行われることとされていた。これは先述のレトウィン議員とイエヴェット・クーパー議員(労働党)が主導した議員立法であり、離脱交渉期限の再延長をEUに求める可否を問う動議を提出し、当該動議が可決された場合は期限延長をEUに申し入れるよう政府に義務付ける法案であった。同法案が可決されてから後、再び「デイジー・チェーン」を行おうとしたが、ここに至って終了する。すなわち、4月8日の審議についても議院規則14条1項の適用を除外する旨の動議が提出

53) Ibid, Col. 368 (Resolution (2) (a)).

54) HC Deb 1 April 2019, Vol. 657, Cols. 820-823.

55) Ibid, Cols. 893-910.

56) Ibid, Col. 824 (Resolution (2) (a)).

されるも、310 対 310 の可否同数となり⁵⁷⁾、先例通り議長が反対票を投じて否決されたからである。ここにきて、ようやく適用除外が終わりを迎えることとなった。

3. 小括

以上の顛末を踏まえ、二点述べておきたい。

一方では、少なくとも Brexit における議院規則 14 条 1 項の適用除外は、生産的な結果を生み出すことができなかったと言わざるを得ないだろう。むろん、同項は法形式としては議院規則でしかないため、下院の投票によってその都度に適用除外を行うこと自体が違法であるわけではない。しかし、それほど事が単純ではないのは、先述の通り同項が——その是非はともかく——「政府の支配」を中核とするイギリス議院内閣制の象徴的規定と広く理解されているからである。そのような同項の適用除外はイギリスの憲法秩序全体の変容につながりかねないという考慮があったことは、念頭に置いておく必要がある。じっさい、先にも触れたメグ・ラッセルは、下院の議事日程を決する際に平議員の発言権を増やすこと自体には好意的であるにもかかわらず⁵⁸⁾、今回の適用除外が極めて異例であることに注意を促している⁵⁹⁾。また、Brexit における「短期的」利益のために、統治の主導権があくまで政府にあるというイギリスの憲法構造を破壊したものと今回の適用除外を評する、より辛辣な見解も見られるところである⁶⁰⁾。そこまで指弾するかは別論、少なくとも今回の適用除外を肯定的に解するのは困難であろう。

他方で、議院規則 14 条 1 項の適用除外が一切認められないと解すべきかについては、別途考慮する必要がある。それは、今回の例が Brexit というイギリス近現代史において類例のない事態的一幕であるということに加え、今回も投票方法の工夫等によっては異なった結果を生み出した可能性があることによる。今

57) HC Deb 3 April 2019, Vol. 657, Cols. 1115–1118.

58) M. Russell & D. Gover, *Taking Back Control—Why the House of Commons Should Govern its Own Time*, The Constitution Unit.

59) Russell et al, *supra* note 42, p. 240.

60) S. Laws & R. Ekins, *Endangering Constitutional Government*, Policy Exchange.

回の例を超えてイギリス議会政における同項の位置づけを明らかにする試みは、今後の課題である。

IV おわりに ― 議会政における「異論の自由」

本論文全体で問題にしてきた「異論の自由」との関連で、得られた知見を整理しておきたい。第一に、イギリス議会政においては与党議員の「造反＝異論」は決して珍しい事態ではなくなっている。しかし第二に、Brexitにおける議院規則14条1項の適用除外では「造反＝異論」を超えて平議員自身が政策形成を試みたが、有意義な結果を生み出すことができなかった。以上は、与党議員の「異論の自由」の位置づけを明らかにする難しさを示している。じっさい、野党（会派）による政府（与党会派）に対する「異論」については研究の蓄積が見られる⁶¹⁾一方、与党議員による政府に対する「造反＝異論」については議論が深まっていないように思われる研究動向も、その難しさを物語っている⁶²⁾。

以前は与党議員の「造反＝異論」をあくまで一つの切り口としてきた筆者の関心は、現在、『「造反＝異論」の自由』それ自体にも向かいつつある。『「造反＝異論」の自由』を、議院内閣制ひいては憲法構造においていかに位置付けるべきであろうか。ここでは、阪口憲法学とは異なった形でそれが問題となることは言う

61) 各論者の問題関心を別にすれば、野党の「異論」の位置づけをめぐる二つの研究動向を挙げることができる。第一に、国会内における野党の「異論」のあり方を議事手続等から検討する、いわば「ミクロ」な観点の研究である。その代表例は、いわゆる「少数派権」をめぐる議論である。さしあたり参照、村西良太「少数派・反対派・野党会派」法律時報90巻5号（2018年）25-30頁。第二に、国会を超えた代表民主政における野党の「異論」の位置づけを模索する、いわば「マクロ」な観点の研究である。その最たる例として、高橋和之の国民内閣制論における野党の位置づけが挙げられよう。さしあたり参照、高橋和之「現代デモクラシーの課題」『現代立憲主義の制度構想』（有斐閣、2006年）23-50頁、43-49頁。

62) その数少ない例として、ここでも村西良太の見解を挙げることができる。村西はイギリスの例にも触れながら、憲法43条1項における「自由委任」の思考をベースに「与党の強固な凝集性を不動の前提に据えること、すなわち与党議員の所属政党からの自律性を完全に視界の外に追いやることは、適切ではない」と述べる。村西良太「両院制にとどまらない国会の憲法問題」駒村圭吾・待鳥聡史（編）『統治のデザイン』（弘文堂、2020年）145-169頁、160-162頁参照。

までもない。こうした観点から与党議員の「造反＝異論」の程度を左右する諸要素（候補者選定過程や与党内組織等）につき検討を深めてゆくことが、筆者自身の今後の課題である。

【付記】 本論文執筆に先立ち、イギリス憲法研究会（2023年5月12日開催・於南山大学）にて報告を行い、多くのコメントを頂くことができた。主催の成澤孝人先生をはじめ、出席・助言いただいた先生方に深くお礼申し上げたい。また本論文は、JSPS 科研費 23K18744 の助成を受けたものである。