

アイルランドの上院改革論議と憲法改正国民投票

山 田 邦 夫

- ① アイルランド議会上院は、独特の職能代表型第2院として知られている。しかし、憲法上の建前は下院とは異なる構成を有するというものの、下院における政党配置が上院に持ち込まれるシステムである。しかも、大部分の国民は上院議員を直接選挙する権利を有しないため、上院は国民にとって遠い存在であり、非民主的かつ無用の機関とさえ評されがちであった。
- ② 上院の廃止または改革に関する論議は古くから繰り返し行われてきた。特に1990年代以降は、政府や議会で上院改革に関する公式の検討の場が設けられ、いくつかの報告書が提出されている。
- ③ それらの報告書は、上院の構成を民主的正統性を確保する方向で大幅に変更するとともに、新たな権限や機能を付与するといった勧告を行うものであった。特に構成の変更については、憲法の改正を要するものである。憲法改正案は、両院で可決された上で国民投票で承認されなければならない。しかし、いずれの勧告についても具体的な憲法改正案に結びつかず、2009年までの段階で上院改革論は行き詰まり、上院廃止論が急速に浮上するに至った。
- ④ 2011年の総選挙ではどの主要政党も上院廃止を公約した。他方、上院議員や元上院議員らを中心とするグループからは、憲法改正を要しない上院改革を訴える声が挙がった。
- ⑤ 2011年の総選挙で登場した新しい政権の下で、2013年10月に上院を廃止する憲法改正国民投票が実施されたが、僅差で否決された。とはいえ、現状のままの上院の維持が支持されているわけではなく、改革の必要性の認識が広がった。
- ⑥ 上院廃止案が本格的に議論され始めたころから、議員立法による上院改革法案が提出されるようになった。憲法改正を（それゆえ国民投票を）要しない改革案である。憲法の枠内での改革を目指すものとはいえ、上院の構成については、直接選挙制を盛り込むなど抜本的な改革案である。憲法規定を変えなくとも、一般法の制定・改正により大幅な変更の余地があることになる。
- ⑦ これに対し与党側の対応は速やかとはいえないが、遅くとも2016年初めには任期満了に伴う上院選挙が予定されるので、それまでにいかなる改革論議が展開するかが注目される。

アイルランドの上院改革論議と憲法改正国民投票

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主幹 総合調査室 山田 邦夫

目 次

はじめに

I アイルランド議会上院の構成と権限

- 1 憲法上の両院制度
- 2 上院の構成
- 3 上院の権限と立法手続

II 2013年上院廃止国民投票の顛末

- 1 2011年政権交代と上院廃止論
- 2 2013年上院廃止国民投票の否決

III 上院改革論の経緯と課題

- 1 上院改革論前史
- 2 近年の上院改革論
- 3 上院改革論の諸課題

上院改革案の現在と将来—結びに代えて—

はじめに

2013年10月、アイルランドで上院廃止の是非を問う憲法改正国民投票が実施され、僅差で否決された。

アイルランド議会上院は、独特の職能代表型第2院として知られている⁽¹⁾。現行アイルランド憲法⁽²⁾は1937年に制定され、その際に上院に職能代表制を採り入れたのは、戦間期にヨーロッパで盛んだったコーポラティズムの影響によるともいわれる⁽³⁾。

憲法上の建前からいえば、職能代表制を採用した上院は、選挙区選挙に基礎を置く下院とは代表の母体を全く異にすることになる。ところが実際には、下院における政党配置が上院に持ち込まれるようなシステムになっており、しかもI-2-(2)で述べるように大部分の国民は上院議員を直接選挙する権利を有しない。そのため上院は国民にとって遠い存在であり、非民主的かつ無用の機関とさえ評されがちであった。

他方、今回の廃止案より以前には、上院を抜本的に改革するための検討が1990年代から実施されてきており、上院廃止案が国民投票で否決された後も改革の模索が続いている。

本稿では、廃止か存続か、それとも改革かで揺れるアイルランド議会上院について、Iでその制度と課題を取り上げ、IIで上院廃止案が2013年憲法改正国民投票で否決された経緯を追い、IIIで1990年代以降の上院改革構想の足跡を改めて振り返り、現在に至る改革論議の整理を試みることにしたい。

その際軸となるのは、アイルランド議会上院の「構成」と「権限」であり、特に権限については立法過程における下院との関係が重要である。これは我が国を含め2院制議会を有する国の上院を論ずる場合、常に焦点になるものである。もう1つ軸となるのは憲法と法律の関係である。上院廃止は当然に憲法改正を要するが、改革については憲法改正を前提とするかしないかという選択肢がある。アイルランド上院改革論議は、この点についても興味深い事例を提供している。

I アイルランド議会上院の構成と権限

1 憲法上の両院制度

憲法上、国民議会(Oireachtas⁽⁴⁾)は、国の元首である大統領⁽⁵⁾、下院(Dáil Éireann)および上院(Seanad Éireann)で構成され(第15条第1節第2項)、国の唯一かつ排他的な立法権を有する(同

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセスは、2014年9月30日である。

(1) アイルランドには、中世より聖職者・貴族・庶民の身分制議会が存在し、1536年に聖職者の院が廃止されたため英国に類似した2院制となった。この議会は1800年連合法(Act of Union 1800)により英国議会に併合されたが、第1次大戦前後の混乱期を経て、1922年に北アイルランドを除き英国の自治領「アイルランド自由国」が成立した際に再び2院制議会が設置された。しかし、英国からの完全独立を目指す共和派が1932年に政権を掌握すると、上院は政権に対する抵抗勢力となったために1936年に廃止され、共和制を規定する1937年憲法により新たな上院が設置されて現在に至っている。John Coakley, *Reforming political institutions: Ireland in comparative perspective*, Dublin: Institute of Public Administration, 2013, pp.108-114 を参照。

(2) アイルランド憲法(Constitution of Ireland: Bunreacht na hÉireann)の邦訳および解説として、元山健『各国憲法集(2)アイルランド憲法』(調査資料2011-1-b 基本情報シリーズ8)国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487278_po_201101b.pdf?contentNo=1>を参照。

(3) コーポラティズムとは、「何らかの意味で身分制的な色彩を帯びた職能代表制によって政治的・社会的調和を実現しようとする思想・運動・体制」とされる(見田宗介ほか編『社会学事典』弘文堂, 1988, p.312)。

(4) アイルランド憲法には、第1公用語であるアイルランド語版と第2公用語である英語版がある。英語版であってもいくつかの重要な用語にはアイルランド語が用いられており、一般の英語文献にもOireachtas, Dáil, Seanadといった語がよく使われる。

(5) 憲法上は「元首」という文言は用いられず、「国における他の全ての者の上に立つ」と表現されている(第12条第1節)。

条第2節第1項)と規定されている。議会を構成する機関として国の元首を含めるのは英国議会の姿を受け継いだものである。大統領は市民の直接選挙により7年任期で選ばれるが(第12条第2節第1項および第3節第1項)、アイルランドの政治制度は議院内閣制であり、政府の長はあくまでも首相(Taoiseach)である(第28条第5節第1項)。大統領の権限は原則として「政府の助言に基づいてのみ」行使されるのであり(第13条第9節)、議会における大統領の権限も基本的に名目的なものである。

下院議員は18歳以上の市民(citizen)により直接選挙されるが(第16条第1節)⁽⁶⁾、上院議員については、次項で述べるとおり、首相による任命と大学代表制・職能代表制による選挙の組合せという独特の選出方式が採用されている(第18条第1節および第4節)。上院議員の任命と総選挙は、下院の解散・総選挙の後に行われる。したがって、上院議員の任期は下院議員の任期とほぼ重なることになる。

政府は下院に対して責任を負う(第28条第4節第1項)。政府の大臣は全ていずれかの院の議

員でなければならないが、そのうち上院議員は2人以下に限られ⁽⁷⁾、しかも首相、副首相(Tánaiste)および財務大臣に就くことができるのは下院議員のみである(同条第7節)。

2 上院の構成

(1) 上院議員の任命・選挙制度

表1に示すとおり、憲法上、上院の議員定数は60人であり、このうち11人は任命議員、49人は選挙議員である(第18条第1節)。上院議員の資格要件は下院議員と同様で、21歳以上の市民であり、法律上欠格とされる者は除かれる(第16条第1節第1項および第18条第2節)。

11人の任命議員は、下院の総選挙後に、下院議員の中から任命された首相によって、被任命者の同意を得た上で任命される(第18条第3節)。

49人の選挙議員のうち6人は大学代表議員であり、アイルランド国立大学(National University of Ireland: NUI)およびダブリン大学(University of Dublin: 一般に Trinity College, Dublin (TCD)として知られる)により各3人が選挙される(同条第4節第1項)⁽⁸⁾。この2大学に加え他の大学等

表1 上院の構成

任命議員	11人：首相が任命			
選挙議員	49人	6人：大学代表	3人×2選挙区 PR-STV	選挙人：2大学卒業生
		43人：職能代表	5選挙区 PR-STV	選挙人：両院議員・地方議員

(注) 網掛けは憲法事項であることを示す。

(出典) アイルランド憲法および上院選挙諸法の規定に基づき筆者作成。

(6) 憲法は下院の選挙制度について具体的に規定している。被選挙権は21歳以上である(第16条第1節)。議員の数は人口2~3万人に1人であり、各選挙区における議員数と人口との比率は可能な限り全国同一にする(同条第2節)。1選挙区における選出議員数は3人以上であり、選挙方式は単記移譲式比例代表制が用いられる(同節)。現在の下院議員定数は166である。議員の任期は憲法上7年以下でなければならない(同条第5節)、「1992年選挙法」(Electoral Act 1992)の規定により5年とされている。なお、1985年の選挙法改正(Electoral (Amendment) Act 1985)以降、選挙区に居住する英国人にも下院議員選挙権が与えられている。

(7) 1937年憲法下で上院議員が大臣に就任した例は、1957年と1982年の2回を数えるのみである。大臣ポストは憲法第28条第1節の規定により15人以下と限られており、上院議員を2人も大臣に任命しようとするれば「下院議員の間で相当の憤懣を惹起するだろう」という(Michael Laver, "The role and future of the upper house in Ireland," *The Journal of Legislative Studies*, 8(3), Autumn 2002, p.57)。

(8) 大学代表議員は、1613年にTCDが下院に議席を認められたのが始まりである。アイルランドが英国に併合された時代には、TCDは英国議会下院(オックスフォード大学とケンブリッジ大学が1603年以来議席を有していた。1950年に廃止)に議席を有していた。アイルランド自由国時代にはNUIとTCDは下院に3議席ずつ有していた。Leo Kohn, *The Constitution of the Irish Free State*, London: George Allen & Unwin, 1932, pp.186-190。

の高等教育機関による選挙も 1979 年の憲法改正⁽⁹⁾により認められたが(同節第 2 項)、これを実現するための法律はいまだに制定されていない。

残り 43 人の選挙議員は職能代表議員であり、5 分野の職能集団(文化・教育、農業・漁業、労働、商工業、行政・社会サービス)で各々作成された候補者名簿(panel of candidates)から各 5~11 人が選挙される(同条第 4 節第 1 項および第 7 節)⁽¹⁰⁾。

上院議員の総選挙は、大学代表・職能代表ともに、「単記移譲式投票による比例代表制」(proportional representation by means of the single transferable vote: PR-STV)で郵便投票により行われる(同条第 5 節)。下院総選挙が下院解散後 30 日以内に実施される(第 16 条第 3 節第 2 項)のに対し、上院総選挙は下院解散後 90 日以内に行うこととされている(第 18 条第 8 節)上に、法律上、職能代表議員選挙の選挙人には下院総選挙で選出された下院議員が含まれていることから(次項を参照)、上院総選挙は自ずと下院総選挙の後に実施されることになる⁽¹¹⁾。

(2) 上院の構成に関する問題

11 人の任命議員を設けた趣旨は、建前としては、国家に貢献してきた経歴があり公共活動への特別な寄与が期待される優れた市民に、議会での発言権を与えることが挙げられる。たし

かに、卓越した人物が無党派で上院議員に任命された例もある⁽¹²⁾。しかし、現実には、時の政権が上院での多数派を確保するために用いられている。これまでの大多数は、下院総選挙で敗北した議員にポストを回し、または次期下院総選挙に出馬が見込まれる政治家を養成するために、与党の都合に合わせて任命されてきたと指摘されている。⁽¹³⁾

49 人の選挙議員に係る選出方法の詳細は、「1937 年上院選挙(大学代表議員)法」、「1947 年上院選挙(職能代表議員)法」および「1954 年上院選挙(職能代表議員)法」⁽¹⁴⁾に規定されている。憲法は、誰が上院議員の選挙人なのかという基本的な規定を欠いており、これらの一般法に委ねるところとなっている。また上院選挙の候補者となるには一定の条件の下で指名を受ける必要があるが、これについても憲法には手続規定がなく、これらの一般法の定めるところとなっている。

大学代表議員については、憲法上は各「大学により選挙される」と規定されているが、法律上実際に選挙人とされるのは各大学の学位を取得した市民であり、有権者数は全体で 15 万人余である⁽¹⁵⁾。候補者となるには、各大学の 2 人の選挙人による指名および他の 8 人の選挙人による同意を要する。しかし、候補者自身がその大

(9) 「1979 年第 7 次憲法改正(高等教育機関によるアイルランド上院議員の選挙)法」(Seventh Amendment of the Constitution (Election of Members of Seanad Éireann by Institutions of Higher Education) Act 1979)による。

(10) 分野ごとの定数は、1947 年上院選挙(職能代表議員)法の規定により、文化・教育：5、農業・漁業：11、労働：11、商工業：9、行政・社会サービス：7となっている。

(11) 最近では、2011 年 2 月 1 日に下院が解散され、2 月 25 日に下院総選挙が実施され、3 月 9 日が最初の集会日であった。上院総選挙は、職能代表分が同年 4 月 26 日、大学代表分が翌 4 月 27 日に各々郵便投票が締め切られた。任命議員の顔ぶれは 5 月 20 日に公表され、5 月 25 日が上院最初の集会日となった。

(12) 例としてよく挙げられるのは、優れたエコノミストとして知られる T.K. ウィテカー(Thomas Kenneth Whitaker)氏である。ウィテカー氏は財務官僚として早くから頭角を現し、中央銀行総裁、上院議員(1977~82 年：首相任命・無所属)、NUI 学長などを歴任した。

(13) Maurice Manning, "The Senate," Muiris MacCarthaigh and Maurice Manning, eds., *The Houses of the Oireachtas: Parliament in Ireland*, Dublin: Institute of Public Administration, 2010, p.162.

(14) Seanad Electoral (University Members) Act 1937, Seanad Electoral (Panel Members) Acts 1947 and 1954.

(15) 2011 年 4 月の上院総選挙における大学代表分の有権者数は延べ 151,317 人(NUI: 97,734 人、TCD: 53,583 人)で、投票総数は 50,897 票(NUI: 35,083 票、TCD: 15,814 票)であった(Seanad Éireann, *Seanad general election, April 2011 and bye-elections to 2007-11 Seanad*, 2012, Dublin: Stationary Office, p.8. <<http://www.oireachtas.ie/documents/a-misc/SeanadResults2011.pdf>>)。なお、両大学の学位を有する者は 2 票を持つことになる。

学の卒業生である必要はない。ともあれ、任命議員や次に述べる職能代表議員と異なり、大学代表議員は政党から独立した無所属議員が多い⁽¹⁶⁾。

職能代表議員については、候補者の指名母体が必ずしも職能代表制度と見合ったものではなく、かつ職能代表を選出する権利を職能団体側が有しないところに矛盾がある。職能5分野の各候補者名簿は2種類に分かれる。1つは各職能分野における登録職能団体による指名を得た候補者の名簿であり、もう1つは4人以上の国民議会議員による指名を得た候補者の名簿である。後者は結局は政党による指名と同一の効果をもたらす、しかも候補者名簿は下院総選挙の後に締め切られるので⁽¹⁷⁾、下院総選挙で落選した候補者（現職・新人を問わない）が指名されることが多い。上院が、下院で落選した政治家の「セーフティネット」と形容されるゆえんである⁽¹⁸⁾。憲法第18条第7節第1項には、各職能分野について「知識および実務経験を有する者」が候補者となる旨が規定されているが、必ずしもその旨が制度的に裏付けられているわけではない。

職能代表議員の選挙人は、下院議員、上院議

員および地方議員⁽¹⁹⁾であり、有権者数は全体で1,000人余にすぎない⁽²⁰⁾。すなわち、間接選挙制に類似した制度になっている。実は憲法第19条には、候補者名簿からの選挙に代えて、職能団体等による職能代表の直接選挙を法律により導入できると規定されているのだが、これまで具体化されたことはない⁽²¹⁾。

3 上院の権限と立法手続

以下に述べるように、上院は一般法案については90日、金銭法案（money bill）⁽²²⁾については21日、その成立を遅らせること（遅延権）はできるが⁽²³⁾、法案の成立を阻止することはできない（すなわち、拒否権を有しない）。

下院に提出され可決されて上院に送付された一般法案は、上院において修正することができ、その場合は再審議のため下院に回付される（憲法第20条第1節）。しかし、特定期間（法案が上院に送付されてから90日もしくは両院が合意した90日より長い期間）内に上院が当該法案を否決した場合や⁽²⁴⁾上院が修正・可決しそれに対して下院が同意しない場合、または特定期間内に上院が可決も否決もしない場合は、下院は特定

(16) 大学代表議員の中にはメアリー・ロビンソン（Mary Robinson）氏のような傑出した人物もいる。ロビンソン氏は上院議員（1969～89年：TCD選出・無所属（一時期労働党））の後、1990年に女性として初の大統領（第7代）に就任し、1997年には国際連合人権高等弁務官に転じた。

(17) 2011年を例にとれば（前掲注(11)参照）、下院総選挙が2月25日に実施され、上院候補者名簿のうち国民議会議員指名分は3月21日に締め切られた。

(18) John Coakley, “The final Seanad election?” Michael Gallagher and Michael Marsh, eds., *How Ireland voted 2011: The full story of Ireland's earthquake election*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011, p.259. これによれば、2011年下院総選挙の落選者のうち少なくとも47人が上院の職能代表候補者となり、うち22人が当選し2人が任命議員となった。

(19) この時点での下院議員とは新しく選挙されたばかりの議員であり、上院議員とは任期終了前の議員である。地方議員とは、県議会議員（county councillor）と特別市市議会議員（county borough councillor）である。

(20) 2011年4月の上院総選挙における職能代表分の有権者数は1,092人で、投票者数1,073人（各々が5分野について投票する）であった（Seanad Éireann, *op.cit.*(15), p.8）。

(21) 仮に職能団体等による直接選挙を導入すれば、上院が時の下院の多数派と政権に対して「従順」というような現状は変わるだろうという指摘もある（Gerard Hogan and Gerry Whyte, *J.M. Kelly: the Irish Constitution*, 4th ed., Dublin: LexisNexis Butterworths, 2003, p.350）。

(22) 国の租税や歳出予算に係る法案をいう（憲法第22条第1節）。

(23) ただし、憲法改正法案を除く法案については、緊急事態等への対応のため必要なときは、上院における審議期間を短縮することができる（憲法第24条）。もっとも、この規定が発動された事例はない。

(24) 上院が法案を否決した事例は、1959年と1963年の2回を数えるのみである。いずれも下院の再審議により覆されている（Manning, *op.cit.*(13), p.160）。

期間経過後 180 日以内に、両院で可決したものとみなす決議をすれば、当該決議の日に両院で可決したものとみなされる（第 23 条第 1 節第 1 項）⁽²⁵⁾。この下院の決議には特別多数などの加重要件は課せられない。

なお、一般法案はいずれの院にも提出できるが、上院に提出された法案が下院で修正されたときは、下院に提出されたものとみなされる（第 20 条第 2 節第 2 項）。

一般法案と異なり、金銭法案について、上院は修正することができず審議日数も限られる。すなわち、金銭法案は下院が先議権を有し、下院を通過した金銭法案は「勧告」(recommendation)を求めて上院に送付されるが（第 21 条第 1 節）、上院は金銭法案が送付されてから 21 日以内に下院に回付しなければならない。しかも、下院は上院の勧告を拒否することができる（同条第 2 節）。上院は、法案が金銭法案であるか否かの問題に関する取扱いを、大統領に対して要求することもできるが（第 22 条第 2 節）、通常は上院も与党が多数を占めるので、1937 年憲法下でこの規定が発動された事例はない⁽²⁶⁾。

一般法案について、上院の反対にもかかわらず下院の決議により「両院で可決したものとみなされ」た場合、憲法上、上院がさらに抵抗する手段は残されている。すなわち、上院議員の過半数と下院議員の 3 分の 1 以上とが合同で大統領に申し立て、当該法案に署名しないよう求めることができる（第 27 条第 1 節）。ただし、

この規定についても発動された事例はない⁽²⁷⁾。

II 2013 年上院廃止国民投票の顛末

1 2011 年政権交代と上院廃止論

(1) 野党党首の上院廃止案

2009 年 10 月、当時の最大野党統一アイルランド党 (Fine Gael)⁽²⁸⁾ のエンダ・ケニー (Enda Kenny) 党首は、党主催晩餐会の席上、上院廃止・下院定数削減等の政治改革構想を、党所属の両院議員に事前の了解なく発表した⁽²⁹⁾。ケニー党首の構想は数日後の党両院議員会合で承認されたが、その際には党首の独走が強い反発を受け、特に上院議員の多くがこの構想に反対し、3 時間半にわたる討論が交わされたという⁽³⁰⁾。

ケニー党首の上院廃止案表明は、唐突なものではあった。上院廃止論議は古くからあったものの、III-2 で述べるように、1995 年以来上院について繰り返し議論されてきたのは、必ずしも廃止論ではなくむしろ改革論であった。ただし、2009 年時点でその上院改革論議が行き詰まっていたのも確かであった。

上院廃止案がにわかに浮上した背景には、2008 年に始まった経済危機が—それ自体は上院に責任はないが—あったという⁽³¹⁾。アイルランドは、1990 年代半ばから「ケルトの虎」(Celtic Tiger) と呼ばれる空前の好景気と経済成長を享受していたが、2008 年に世界金融恐慌の直撃を受けて金融危機に陥り深刻な不況に

⁽²⁵⁾ 法案は下院から会期終了前に集中して送付されてくるので、上院では十分に議論を尽くせないという問題も指摘されている。ただし、政権が法案を迅速に通過させたいときや会期終了間際に通したいときなど、上院の遅延権が実力を発揮することがあり、実際に、下院で可決された法案について上院でその不備が指摘されて廃案に追い込まれたことがあったという (Laver, *op.cit.*(7), p.54)。

⁽²⁶⁾ Manning, *op.cit.*(13), p.160.

⁽²⁷⁾ *ibid.*

⁽²⁸⁾ 中道右派と位置づけられる政党。1937 年憲法下でこの時までは常時第 2 党の地位を占めてきたが、しばしば労働党などと連立政権を担った。

⁽²⁹⁾ Harry McGee, "Fine Gael resistance to Kenny's 'bolt from blue' on Seanad," *Irish Times*, 19 Oct 2009. この構想は、後に政策文書 (*New Politics*, Mar 2010. <<http://cdn.thejournal.ie/media/2013/08/fine-gael-new-politics-march-2010.pdf>>) としてまとめられることになる。

⁽³⁰⁾ Harry McGee, "Fine Gael endorses Kenny's plan to abolish Seanad," *Irish Times*, 22 Oct 2009.

⁽³¹⁾ Coakley, *op.cit.*(18), p.243.

見舞われた。共和党 (Fianna Fáil)⁽³²⁾ と緑の党の連立政権に対する批判が強まり、共和党のブライアン・カウエン (Brian Cowen) 首相は、2012年夏の下院任期満了を待たずして早期解散・総選挙に追い込まれていくことになる。

(2) 「上院廃止」が各党選挙公約に

2011年の年明け早々、政権は、同年3月に下院総選挙と併せて上院廃止の憲法改正国民投票を実施することを検討すると表明した。これは、共和党が上院廃止に反対しないことを初めて公に認めたものと受け取られたが、これに対して統一アイルランド党はケニー党首のお株を奪おうとするものと非難した。野党第2党の労働党⁽³³⁾は、国民投票の30日前には憲法改正法案が両院を通過しなければならないことから日程的には不可能な話であり、政権が総選挙を引き延ばそうとしているだけだと批判した。⁽³⁴⁾

2011年2月1日にカウエン首相は下院を解散し、2月25日に総選挙が実施された。このとき統一アイルランド党が掲げていた選挙公約の1つが、上院廃止および下院定数の削減等の政治改革であった。労働党も上院廃止を断言し、それまで上院の改革にすら消極的だった共和党も広範な政治改革の一環としての上院廃止を掲

げた。選挙運動期間中は、上院に対するこのような「攻撃のスパイラル」状態の中で、これまで多くの上院改革勧告があったのに何も実行されなかったという批判が広く聞かれたという。⁽³⁵⁾

(3) 新政権による上院廃止路線

2011年下院総選挙の結果は「地震」と評されるほど劇的なもので、1937年憲法下で常に下院第1党の座を占めてきた共和党が議席を3分の1以下に減らして第3党に転落し、第1党の統一アイルランド党と第2党の労働党による連立政権が発足した⁽³⁶⁾。政権を獲得したケニー首相は、上院廃止の是非を問う憲法改正国民投票を翌2012年に実施する旨を表明した⁽³⁷⁾。

ケニー政権が上院廃止を既定路線と考えていたことは、次の事実によく表れている。連立政権の合意事項には、憲法を広範に見直すために「憲法会議」(Constitutional Convention)を設置することが含まれていた⁽³⁸⁾。しかし、上院廃止は、いうまでもなく憲法の大改正を要する課題であるにもかかわらず、この憲法会議の議題には挙げられなかった。憲法会議の設置は2012年7月に両院の決議により決定されたが⁽³⁹⁾、この決議に至る議論の過程で、上院では6月20日、憲法会議の議題に「上院改革」を含めるべきと

⁽³²⁾ 中道ないし中道右派または保守と位置づけられる政党。1937年憲法下でこの時までには常に最大政党であり、単独政権または進歩民主党などとの連立政権を担うことが多かった。

⁽³³⁾ 中道左派と位置づけられる社会民主主義政党。1937年憲法下では多くの場合第3党の地位を占め、しばしば共和党または統一アイルランド党と連立政権を組んだ。

⁽³⁴⁾ Harry McGee, "Government to consider referendum on abolition of Seanad," *Irish Times*, 3 Jan 2011.

⁽³⁵⁾ Coakley, *op.cit.*(18), pp.240-242.

⁽³⁶⁾ 議席数を政党別にみると、統一アイルランド党 (76 ← 51)、労働党 (37 ← 20)、共和党 (19 ← 71)、シン・フェイン党 (14 ← 5)、緑の党 (0 ← 6)、その他・無所属 (20 ← 8) である。() 内の数字は各党の議席数で、(2011年総選挙 ← 選挙前) を示す。

⁽³⁷⁾ Michael O'Regan, "Referendum on Seanad next year, says Kenny," *Irish Times*, 26 May 2011.

⁽³⁸⁾ *Towards recovery: Programme for a national government, 2011-2016*, p.18. Labour Party website <http://www.labour.ie/download/pdf/labour_towards_recovery_report.pdf>

⁽³⁹⁾ 憲法会議は、議長1人、両院議員29人、北アイルランド政党代表各1人および一般の有権者66人の計100人で構成され、2012年12月1日に発足し、2014年3月31日に終了した。議題は、①大統領任期の5年への短縮、②選挙年齢の17歳への引下げ、③下院選挙制度の見直し、④国外在住アイルランド市民への大統領選挙権の付与、⑤同性婚規定、⑥家庭における女性の役割に関する規定の改正、⑦女性の政治参加の強化、⑧瀆神規定の削除、⑨その他の改正勧告とされた。"About us." Convention on the Constitution website <<https://www.constitution.ie/AboutUs.aspx>>

する野党共和党の動議が採択された⁽⁴⁰⁾。しかし、下院では同党のミホル・マーティン (Micheál Martin) 党首や野党シン・フェイン党 (Sinn Féin)⁽⁴¹⁾ のジェリー・アダムズ (Gerry Adams) 党首らが同様の主張を展開したものの、上院廃止案は憲法会議で議論するまでもなく既定事項と考える政権の受け入れるところとはならなかった⁽⁴²⁾。

その2012年7月、T.K. ウィテカー氏、メアリー・オローク (Mary O'Rourke) 氏ら著名な元上院議員が、上院廃止に反対する運動を開始した。憲法改正で上院を廃止するのではなく、上院選挙法を改革して市民がもっと直接関わる権限を与えられるべきであると訴えた⁽⁴³⁾。これに対してケニー首相は、これまで70年間多くの上院改革案があったのに誰も何も実行しなかった、なのいきなり興奮して嘆きだすとは一何をやいまさらということであろうと呆れてみせた上で、政権与党の合意事項である上院廃止案を適当な時期に憲法改正国民投票に付す姿勢を改めて示した⁽⁴⁴⁾。同年9月には、マイケル・マクドウェル (Michael McDowell) 元副首相、ファーガル・クイン (Feargal Quinn) 上院議員 (NUI 選出・無所属)、キャサリン・ザポーン (Katherine Zappone) 上院議員 (首相任命・無所属) らが、T.K. ウィテカー氏らと同様の主張を掲げる小冊子『閉ざ

すな 上院を開かれたものに』を刊行した⁽⁴⁵⁾。

2 2013年上院廃止国民投票の否決

(1) 上院廃止憲法改正法案と下院改革案

政府は、2013年6月4日、上院廃止国民投票に向けて「2013年第32次憲法改正 (アイルランド上院廃止) 法案」(Thirty-second Amendment of the Constitution (Abolition of Seanad Éireann) Bill 2013 (Number 63 of 2013))⁽⁴⁶⁾を下院に提出した⁽⁴⁷⁾。

同法案は、当然ながら憲法改正案としては大掛かりなものであった。前文・経過規定を除く本体部分全50か条のうち、削除は7か条 (第18~21条、第23条、第24条および第27条)、修正は25か条に及ぶ。しかし、内容は単純であって、上院の構成と権限に関する規定を全て削除し、両院に係る規定については下院のみに係る規定に改めるというものにすぎなかった。こうした「引き算」以外の要素として下院の権限行使に多少の縛りかける規定はみられるが⁽⁴⁸⁾、立法過程において上院が果たしてきた法案再考機能などは代替措置もなく憲法上完全に失われるとあってよい。上院は下院の次期総選挙時に廃止されることも別途規定された。

政府は後に、1院制議会となることを前提とした下院改革構想も示した⁽⁴⁹⁾。ただし、これ

(40) *Seanad Éireann Debate*, 216(2), 20 June 2012, pp.66-94. 以下、アイルランド議会会議録の引用については、Houses of the Oireachtas, "Search Debates - Full Text." <<http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/debates%20authoring/debateswebpack.nsf/fulltextsearch?readform>> を使用した。

(41) 民族左派と位置づけられるナショナルリストの少数政党。北アイルランド議会にも議席を有する。

(42) *Dáil Éireann Debate*, 770(1), 26 June 2012, pp.35-39; *Dáil Éireann Debate*, 772(1), 10 July 2012, pp.63-92.

(43) Stephen Collins, "Six eminent former members start campaign to save Seanad," *Irish Times*, 23 July 2012.

(44) Deaglán de Bréadún, "Taoiseach says Seanad referendum going ahead," *Irish Times*, 24 July 2012.

(45) Senator Feargal Quinn et al., *Seanad Éireann: Open it, don't close it: Radical Seanad reform through legislative change (Consultation paper)*, Sept 2012. <<http://www.feargalquinn.ie/images/stories/consultation%20paper.pdf>>

(46) 以下、各種法案については、Houses of the Oireachtas, "Bills." <<http://www.oireachtas.ie/parliament/oireachtasbusiness/billslegislation/bills/>> を使用した。

(47) 憲法改正法案は下院に提出され、基本的には一般法案と同じ手続により両院で可決 (みなし可決を含む) された上で、国民投票において過半数の賛成が得られれば成立し、大統領の署名を経て公布される (憲法第46条および第47条)。

(48) ①大統領を訴追または弾劾する決議について、各々いずれかの院の3分の2によるところを、下院の5分の4によるものと変更する (第12条第10節)、②会計検査院長を解任する決議について、両院の過半数によるところを、下院の3分の2によるものと変更する (第33条第5節)、③最高裁判所または高等法院の裁判官を罷免する決議について、両院の過半数によるところを、下院の3分の2によるものと変更する (第35条第4節)、というものである。

は上院廃止案に係る憲法改正国民投票実施日のわずか3週間前(9月12日)であり、しかもその内容は一般法や議院規則の改正で足りるものにとどまった。国民投票実施後のことだが、この改革構想は「急ごしらえで未完成」であったと指摘され、上院廃止案を含め政治改革案全体が漠然としていることが批判された⁽⁵⁰⁾。

(2) 上下両院における議論

2013年6月13日、下院第2読会において同法案に関する本格的な論戦が始まった。冒頭、ケニー首相は提案理由説明の中で、この国には政治家が多すぎると指摘し、上院廃止は政治改革の全体計画の一部であることと、これにより年に2000万ユーロの節約になることを訴えた⁽⁵¹⁾。与党議員も上院廃止案への支持を表明した。

これに対し野党共和党のマーティン党首は、上院を廃止し、政権の支配する下院に立法機能を集中することは、「権力強奪」(power grab)以外の何物でもないと批判した。また、かつて例のない大規模な憲法改正案にもかかわらず、どこにも諮問せず根拠となる調査研究もしていないと指摘した。さらに「今まで上院の改革に失敗してきたのは上院の責任ではない。この院における我々の責任なのだ」と述べ、政府案は政治改革でなく改革のチャンスをつぶすものだとして、上院の廃止でなく改革の必要性を訴えた⁽⁵²⁾。

野党シン・フェイン党のアダムズ党首は、憲法会議は政治改革の一環として上院の将来を議論すべきなのにその権限を制限しているのは政

府だと非難した。また、首相の提案は「機能障害の2院を減らして機能障害の1院にする」というもので、ほかの選択肢を国民に与えようとしないと批判し、やはり「権力強奪」という言葉を使って、政治権力の濫用に対する抑制が損なわれることを指摘した⁽⁵³⁾。

続く議論の中では、与党のバックベンチャー⁽⁵⁴⁾からも批判的な議論が出た。統一アイルランド党のある議員は、欠陥だらけであれ上院を失い、下院議員の数が減り、政府が強力なままであれば、我々の民主政治や責任能力が劣化し、我々が国民のために果たす力が弱くなるのではないか、それは本当に危険なことだと述べた⁽⁵⁵⁾。また、ある労働党議員は、議員が多すぎると唱えるケニー首相を「大衆迎合的」と批判し、首相は「大統領ばりのリーダーシップに夢中になって」議会の責任能力を破壊していると非難した⁽⁵⁶⁾。

同法案は、6月25日に88対30で下院を通過して論戦の舞台が上院に移り、一方で上院廃止を支持する議論もあったものの、やはり廃止反対論や廃止でなく改革を主張する議論が相次ぎ、激しい論戦となった。統一アイルランド党のモーリス・カミンズ(Maurice Cummins)与党院内総務⁽⁵⁷⁾も、「法案を改良し向上させる」ことが立法過程において上院が果たす最も重要な役割であることを訴え、多くの統一アイルランド党所属議員にとって、国の「政治機構に不可欠な1機関 [= 上院]」を廃止すると唱えることは困難であると述べた⁽⁵⁸⁾。

デーヴィッド・ノリス(David Norris) 上院議

(49) “Government publishes Programme of Dáil Reform (News),” 12 Sept 2013. Merrion Street: Irish Government News Service website <<http://www.merrionstreet.ie/index.php/2013/09/government-publishes-programme-of-dail-reform-2/?cat=3>>

(50) “Dr Theresa Reidy: Voters just not interested in political reform,” *Irish Independent*, 5 Oct 2013.

(51) *Dáil Éireann Debate*, 806(3), 13 June 2013, pp.991-997 [Taoiseach].

(52) *Dáil Éireann Debate*, 806(3), 13 June 2013, pp.997-1003 [Micheál Martin].

(53) *Dáil Éireann Debate*, 806(3), 13 June 2013, pp.1003-1007 [Gerry Adams].

(54) バックベンチャーとは、政府の役職や野党の役職に就いていない議員をいう。

(55) *Dáil Éireann Debate*, 807(2), 18 June 2013, pp.108-110 [Olivia Mitchell].

(56) *Dáil Éireann Debate*, 807(3), 19 June 2013, pp.521-524 [Joanna Tuffy].

(57) 院内総務(House Leader)とは、その院において党を代表する役職をいう。

(58) *Seanad Éireann Debate*, 224(5), 26 June 2013, pp.317-319 [Maurice Cummins].

員（TCD 選出・無所属）は、「政府はあらゆるごまかしの手段を使って、権力強奪を隠そうとしている。権力を強奪すれば大統領や最高裁〔裁判官〕の弾劾もできるようになるのだ」と論難した⁽⁵⁹⁾。

上院では7月24日に33対25で可決され、同日付で、上院廃止案に係る憲法改正国民投票を10月4日に実施することが発令された⁽⁶⁰⁾。その直後、反対の立場をとっていたシン・フェイン党が廃止支持に転じたことを表明したため⁽⁶¹⁾、主要政党の中では共和党のみが廃止反対という構図になった。

(3) 逆転の国民投票結果

2013年10月4日に実施された国民投票の結果は、有効投票総数1,226,374票のうち賛成591,937票（48.27%）、反対634,437票（51.73%）となり、上院廃止憲法改正案は否決された⁽⁶²⁾。投票率は39.17%と低迷した。廃止反対派にとってはその差42,500票というきわどい勝利であったが、廃止論者にとってはありえない敗北であり、ケニー首相の大きな挫折と報じられた⁽⁶³⁾。共和党のマーティン党首は勝利演説で、ケニー政権が国政問題を「政治的視点でのみ」扱ったと批判し、彼らにとっては「まず駆け引きがあって、中身は後知恵」と皮肉った⁽⁶⁴⁾。

事前の世論調査では上院廃止支持が確実に優位に立っており、「政権は勝利に向かっている」と報じられていた。投票日の1週間前の9月27日に実施された調査では、上院廃止支持が

44%、上院存続支持が27%、未定が21%、投票しないが8%という結果だった。⁽⁶⁵⁾

投票前には賛成派が反対派を引き離していたにもかかわらず、逆転の結果を招いたのはなぜか。有権者が直前になって考えを変えたという説明もみられたが、興味深いのは、賛成派に比べて反対派は「本気」(committed)度合いが高かったという分析である(the soft Yes and the hard No)⁽⁶⁶⁾。政治改革に対する無関心が広がっている中で、どっちつかずの賛成派の多くは投票所に行かなかったということである。

他方、上院改革を選択肢に入れた世論調査では、上院廃止支持が39%、上院改革支持が33%、現状維持が7%であり、改革支持派と現状維持派を足せば廃止支持派より1ポイント上回ると指摘されていた⁽⁶⁷⁾。廃止か存続かという二者択一の世論調査においては、改革という選択肢は行き場を失っていたのである。

(4) 上院廃止案が否決された10の理由

主要メディアは、上院廃止案がからくも否決された理由を次の10項目に求めている⁽⁶⁸⁾。

- ①「権力強奪」論：上院廃止により政権に対する議会統制が弱くなるとマクドウェル元副首相らが主張し、「権力強奪」は有効なスローガンとなった。
- ②「デモクラシー・マターズ」(Democracy Matters:「民主主義の問題である」):先に小冊子『閉ざすな 上院を開かれたものに』を刊行したマクドウェル元副首相らのグループによる市

(59) *Seanad Éireann Debate*, 224(6), 27 June 2013, pp.475-478 [David Norris].

(60) *Iris Oifigiúil*, 26 July 2013, p.907. <<http://www.irisofigiuil.ie/archive/2013/july/Ir260713.pdf>>

(61) "Sinn Féin has been accused," *Irish Independent*, 27 July 2013.

(62) 同時に、最高裁判所と高等法院の間に控訴裁判所を新設するための「2013年第33次憲法改正(控訴裁判所)法案」(Thirty-third Amendment of the Constitution (Court of Appeal) Bill 2013 (Number 79 of 2013))が国民投票に付され、賛成65.16%、反対34.84%で承認された(投票率39.15%)。

(63) Harry McGee, "Unmistakable pattern emerging in early tallies," *Irish Times*, 5 Oct 2013.

(64) Marie O'Halloran, "Martin says vote defeat a 'great day for democracy'," *Irish Times*, 5 Oct 2013.

(65) Arthur Beesley, "Seanad referendum set to pass as voters back argument for cost savings," *Irish Times*, 30 Sept 2013.

(66) Harry McGee, "Campaign highlighted political contradictions," *Irish Times*, 6 Oct 2013.

(67) Daniel McConnell, "Poll shows increase in support for abolishing Seanad," *Sunday Independent (Ireland)*, 1 Sept 2013.

(68) Harry McGee, "Ten reasons voters rejected the abolition of the Seanad," *Irish Times*, 6 Oct 2013.

民団体の名称で、その活発な反対運動が功を奏した。

- ③反政府感情：ダブリンなど政府支持率が低下した首都圏で反対票が多かった。
- ④「2000万ユーロ節約」スローガン：政権側が唱えたスローガンだが、その意味合いについて議論を深めることができなかった⁽⁶⁹⁾。
- ⑤下院改革：下院改革についてケニー政権2年半の実績は乏しいものであり、国民投票直前に示された改革案も未熟で、抜本的なものではなかった。
- ⑥上院改革：上院の改革が憲法の枠内でも可能であるという、デモクラシー・マターズと共和党のメッセージが、廃止に代わる選択肢として説得力を持った。
- ⑦二者択一：廃止か存続かを迫るケニー政権は、改革という第3の選択肢はないという態度だった。こうした硬直した議論をみて反対に回った有権者がいたのではないか。
- ⑧ケニー首相：ケニー氏は2009年10月に上院廃止案を事前の了解もなく党員に示した。その全体像を示す説明や理論的根拠については、市民が求めているにもかかわらず示していない⁽⁷⁰⁾。
- ⑨TV討論拒否：共和党のマーティン党首が上院廃止案についてTV討論をしようと呼びかけたが、これをケニー首相が拒否したことが問題視された。
- ⑩国内ムードの変化：2011年総選挙時は最悪の経済危機の中で政治に対する怒りが蔓延し、政党側がその怒りに応えて提示した上院廃止案を市民は熱狂的に受け入れた。しかし

2年半を経た現在、市民は、財政の節約と引換えに上院を失うことの正当性や上院改革によって少数意見を生かす可能性など、上院廃止の意味合いを問うようになった。共和党はこの変化に気がついて2011年選挙公約から転換した。

(5) 再び上院「改革」論へ？

ケニー政権では、国民投票の敗北を受けて、上院の徹底改革(overhaul)を検討しようとの動きがあると報じられた。しかし、統一アイルランド党内では、残りの任期中に上院問題をめぐって再度国民投票を行う意欲がどれだけあるかと疑問の声が挙がったという。⁽⁷¹⁾

労働党のブレンダン・ハウリン(Brendan Howlin)歳出・行政改革大臣は、国民投票を再度実施し根本的な上院改革案を問う必要があるとの認識を示した。国民が2院制維持を決意した上は、上院の有効性を高めることが政治家の仕事であり、いかなる改革を実行するべきかというコンセンサス作りに直ちに取らなければならないとした。⁽⁷²⁾

前労働党党首のパット・ラビット(Pat Rabbitte)通信・エネルギー・天然資源大臣は、政府は上院改革を実施する「義務」を負うことになったと表明するとともに、憲法の枠内で実施する方法について議論する必要があると述べた⁽⁷³⁾。つまり、国民投票を要しない改革ということだが、実際に、近年は憲法改正国民投票が毎年のように実施されているので「今や国民投票疲れを問題にしなければならない」とも指摘されている⁽⁷⁴⁾。

⁽⁶⁹⁾ 国民投票実施後、シヨン・バレット(Sean Barrett)上院議員(TCD選出・無所属)は、首相が上院廃止国民投票という「利己的行為」(ego trip)に2000万ユーロを費やしたと非難した。その内訳は、国民投票運動に1400万ユーロ、国民投票管理委員会に400万ユーロ、法的諮問に200万ユーロであったという(Marie O'Halloran, "Senator calls on Taoiseach to resign over '€20m ego trip'," *Irish Times*, 6 Oct 2013)。

⁽⁷⁰⁾ バレット議員は、上院廃止案について政府側からは「緑書も白書も出ていない」とも批判した(*ibid.*)。一般的に、緑書・白書とは各々政府から議会に提出される政策提案書・報告書を指す。

⁽⁷¹⁾ Arthur Beesley, "Coalition says Seanad reform is on the agenda," *Irish Times*, 7 Oct 2013.

⁽⁷²⁾ " 'We may go back to people with second Seanad referendum' – Labour," *Irish Independent*, 6 Oct 2013.

⁽⁷³⁾ Steven Carroll, "Rabbitte: Government has 'obligation' to reform Seanad," *Irish Times*, 6 Oct 2013.

たしかに、上院廃止という選択肢が消え現状維持も支持されないとすれば、残る選択肢は改革しかない。上院改革については、ケニー首相がほとんど考慮しなかったとはいえ、実はこれまでに豊富な議論が蓄積されており、改革を論ずるに当たって有益な論点が含まれているはずである。次章では、少し遡ってこれまでの上院改革論議を振り返ってみたい。

Ⅲ 上院改革論の経緯と課題

1 上院改革論前史

今回のような上院廃止論は近年に始まったものではない。1950年代には主要政党が、現行制度の下での上院は廃止すべきであると唱えていた⁽⁷⁵⁾。1980年代には進歩民主党⁽⁷⁶⁾が上院廃止を主張したが、同党が上院に加わるようになるとこれを擁護する側に回った⁽⁷⁷⁾。

上院改革論も早くから繰り返し議論されており、1937年憲法制定後1960年代にかけて議会の委員会等により上院改革に関する報告書がいくつ公表された。特に1959年には、上院の選挙法委員会が、職能団体指名の候補者については職能団体側に選挙権を与えるべきとする提言を行った。⁽⁷⁸⁾

しかし、これらの改革案が具体化されることはほとんどなかった。唯一大きな制度上の改革は、1979年の憲法改正により大学代表議員に係る選挙権の拡大が認められたことであったが、これを実現するための法律はその後も制定されていない（I-2-(1)を参照）。

こうして上院改革論議は不活発なまま推移したが、1990年代に入ると憲法の近代化に向け

ての検討が開始され、次節に示すとおり、それに伴い上院改革のための提言が繰り返し示されるようになった。

2 近年の上院改革論

(1) CRG 報告（1996年）

1995年4月、統一アイルランド党・労働党・民主左派党の連立政権の下で、憲法調査グループ（Constitution Review Group: CRG）が、法律家を中心とする各方面の専門家を構成員として設置された。その役割は、現行憲法全体を見直し、改正が望ましい部分や改正を要する部分を明確にして、議会における検討に資することとされた。委員長はTK. ウィテカー元上院議員である。

CRGは翌1996年5月に首相に提出した報告の中で、上院問題についても1節を設けている⁽⁷⁹⁾。上院存続の意義については、立法過程における抑制均衡システムの必要性、および社会各層を広範に代表する必要性に求められるとする。すなわち、下院との機能上・構成上の差別化が基準になる。特に後者については、形式的には職能代表でありながら候補者指名や選挙手続が政党政治に支配される制度になっていることが問題視される。結論として、現在の上院は端的に「第2院としての基準を満たしていない」と指摘する。

このように上院改革の方向性は下院との機能上・構成上の差別化であり、これが実現されなければ上院は廃止すべきであるとする。ただし、その場合には別の手段によりその機能が担保されなければならないと指摘する。

他方、CRGに与えられた時間や資源の制約上、CRGは上院の構成と役割について包括的

(74) Damian Loscher, "Why the voters proved the polls wrong on the day," *Irish Times*, 6 Oct 2013.

(75) Coakley, *op.cit.*(1), p.127.

(76) 1985年から2009年まで存在したりベラル保守政党。少数政党だがしばしば共和党と連立政権を担った。前出のマクドウェル元副首相は同党党首であった。

(77) Manning, *op.cit.*(13), p.165.

(78) Coakley, *op.cit.*(1), p.128.

(79) Constitution Review Group, *Report of the Constitution Review Group*, Dublin: Stationery Office, 1996, pp.57-64. <<http://archive.constitution.ie/reports/crg.pdf>>

で権威ある調査は行えないとして、これを第3者の手に委ねることを勧告した。

(2) 超党派憲法委員会（オキーフ委員会）報告（1997年）

1996年7月、下院議員9人および上院議員2人を構成員として、超党派憲法委員会（All-Party Oireachtas Committee on the Constitution）が発足し、CRG報告を受けて個別の改正案件ごとの検討が始まった。この委員会は、委員長であるジム・オキーフ（Jim O’Keeffe）下院議員の名をとってオキーフ委員会とも称される。上院問題については、同委員会の『第2次報告書：上院』として、1997年4月に公表された⁽⁸⁰⁾。

(i) 専門家の意見書

この報告書によれば、同委員会は上院問題の検討にあたり、前項に述べたCRGの勧告に従って、2人の代表的な政治学者、すなわちユニバーシティ・カレッジ・ダブリン（UCD）⁽⁸¹⁾のジョン・コークリー（John Coakley）教授と、CRGのメンバーでもあったTCDのマイケル・レーヴァー（Michael Laver）教授に包括的な検討を委嘱した。両教授は、1996年12月に報告書『アイルランド上院の将来に向けての選択肢』⁽⁸²⁾を提出した。

両教授は、上院の廃止は否定し、その改革を主張する。上院が現に果たしている法案の再考機能や両院合同委員会での活動⁽⁸³⁾などを重要

視する。また、立法府が政権の強力な支配下に置かれるシステムについて、および上院議員の候補者指名と選挙手続の問題については、憲法ではなく立法による改革が可能であり必要であると説く。

その上で、上院の構成については、①現在の名目的な職能代表制を実質化することの是非、②下院では代表されえない少数者（海外在住アイルランド市民、北アイルランドの両派⁽⁸⁴⁾など）代表の在り方、③直接選挙制への移行などを論点に挙げる。上院の機能については、①立法過程において下院と競合する新たな権限、②上級公務員の任命に関する審査や国政調査に関する審査など下院と競合しない新たな権限を論点に挙げる。

(ii) オキーフ委員会の結論

オキーフ委員会はコークリー教授とレーヴァー教授の報告に加え、現職の上院議員や元上院議員からの意見提出および一般市民からの意見提出を受け、また上院の本会議でも議論を行った上で、次のような結論に至った⁽⁸⁵⁾。

まず、上院の存続については両教授の意見を全面的に肯定し、仮に上院を廃止したとしてもその機能を再配置する必要があるため、コストの軽減にはならないと指摘した。

しかし、上院の権限については、これを強化しないと結論づけた。政府法案の議会通過に抑制をかけるのは下院の役割であって、下院がそ

⁽⁸⁰⁾ All-Party Oireachtas Committee on the Constitution, *Second Progress Report: Seanad Éireann*, Dublin: Stationery Office, 1997. <<http://archive.constitution.ie/reports/2nd-Report-Seanad.pdf>>

⁽⁸¹⁾ UCDは、NUIの構成大学の1つであり、同国で最大の大学である。他方、TCDは同国最古の大学であり、最も高い権威を誇る。

⁽⁸²⁾ John Coakley and Michael Laver, *Options for the future of Seanad Éireann*. この資料は、『第2次報告書：上院』のAppendix IIとして収録されている。All-Party Oireachtas Committee on the Constitution, *op.cit.*(80), pp.32-107.

⁽⁸³⁾ アイルランド議会では、多くの分野で両院の合同委員会（joint committee）が設けられている。

⁽⁸⁴⁾ アイルランドの南北統一を主張する「ナショナリスト」（カトリックが中心）と、英国との連合の維持を主張する「ユニオニスト（またはロイヤリスト）」（プロテスタントが中心）の両派を指す。1937年憲法には、「アイルランド島に生まれた全ての者」がアイルランド市民権を得る権利を有すること（第2条）、および民主的手続・平和的手段による南北統一への意思（第3条）が規定されている。これらの憲法規定は、1998年に、北アイルランドの関係者を含む英国とアイルランドとの合意に基づき憲法改正国民投票により承認されたものである。

⁽⁸⁵⁾ All-Party Oireachtas Committee on the Constitution, *op.cit.*(80), pp.3-12.

の役割を効果的に遂行できるように上院は顧問的な役割を果たすべきであるとした。

上院の構成については、表2のような改革を提案する。上院議員については、知識、経験および判断力に富む者を非党派的な手段で獲得すべきであるという。

同委員会の提案は、上院の構成に関する憲法改正の想定を含むとはいえ、全体に現状維持的なものといえる。しかも、政府を抑制する役割を下院が担うとか、上院議員が非党派的であるべきなどとは、当為論にすぎず現状からもかけ離れている。同委員会に対して提言を行ったうちの1人、レーヴァー教授はこの案は著しく保守的であり、そのため「公表したその日からほとんどたなざらしになった」と指摘した⁽⁸⁶⁾。

この報告の公表後まもなく下院が解散(1997年5月)され、その提言が具体化されることはなかった。

(3) 超党派憲法委員会(レニハン委員会)報告(2002年)

1997年6月総選挙の結果、政権交代が行われ、共和党と進歩民主党の連立政権(パーティ・

アハーン(Bertie Ahern)首相)が成立した。超党派憲法委員会では委員の交代があり(下院議員8人、上院議員4人)、ブライアン・レニハン(Brian Lenihan)下院議員が委員長に就任した。レニハン委員会は5年後の2002年3月、国民議会全体を検討対象とした『第7次報告書:議会』において、オキーフ委員会と異なり一見大胆な上院改革案を打ち出した⁽⁸⁷⁾。

同委員会は、上院の民主的正統性を高めるという考えに基づき、間接選挙制と大学代表制度の一掃、および名簿式比例代表制(List-PR)による直接選挙制の導入を提言する。ただし、政権の死命を決するのはあくまで下院の多数党であり上院ではないという考えから、任命議員は残す(表3を参照)。

しかし、名簿式比例代表制の導入によってどのような議員像が期待されているのかは明らかでなく、どうやら政党の決める候補者名簿次第のようである。一方では、政党は「経験や専門性に特に秀でた候補者」が選挙されるよう名簿を作ることができるという。ところが他方では、下院議員候補者を上院の候補者名簿にも掲載することを許容しており、これにより、現在の上

表2 オキーフ委員会報告における上院の構成

任命議員	11人:首相が任命	うち3人は北アイルランド各派代表 男女比率40~60%
選挙議員	49人	6人:大学代表 1人×6選挙区 選挙人:大学等卒業生
		15人:直接選挙 4選挙区(欧州議会選挙区と同じ) 下院総選挙と同日
		28人:間接選挙 選挙人:下院議員(14人)・地方議員(14人) 各男女同数

(注) 網掛けは憲法改正を要する事項を示す。
 (出典) All-Party Oireachtas Committee on the Constitution, *Second Progress Report: Seanad Éireann*, Dublin: Stationery Office, 1997, pp.10-12. <<http://archive.constitution.ie/reports/2nd-Report-Seanad.pdf>> に基づき筆者作成。

表3 レニハン委員会報告における上院の構成

任命議員	12人	首相が任命	うち4人は北アイルランド各派代表
選挙議員	48人	直接選挙	全国区 List-PR 下院総選挙と同日

(注) 網掛けは憲法改正を要する事項を示す。
 (出典) All-Party Oireachtas Committee on the Constitution, *Seventh Progress Report: Parliament*, Dublin: Stationery Office, 2002, pp.36-39. <<http://archive.constitution.ie/reports/7th-Report-Parliament.pdf>> に基づき筆者作成。

⁽⁸⁶⁾ Laver, *op.cit.*(7), p.61.

⁽⁸⁷⁾ All-Party Oireachtas Committee on the Constitution, *Seventh Progress Report: Parliament*, Dublin: Stationery Office, 2002, pp.30-39. <<http://archive.constitution.ie/reports/7th-Report-Parliament.pdf>>

院と同様に「新進気鋭の政治家を試す実験場として、かつ下院の議席を失いかねない古参の政治家の連続当選を確保する手段としての役割」をも担うことができるという⁽⁸⁸⁾。前者は憲法上の建前に沿ったものといえるが、後者は直接選挙制を導入しつつ「セーフティネット」としての上院の温存を図ろうというものであろう。

この上院改革案もまた実を結ぶことなく、まもなく下院の解散（2002年4月）を迎えるのである。

(4) 上院改革小委員会報告（2004年）

2003年2月、上院の議事手続・特権委員会に上院改革小委員会が設置された。これは、2002年総選挙後の上院における決議に基づくものであった。2002年9月にスタートした上院においては、上院改革に取りかかるべきというコンセンサスが議員の間で広く共有され、特に、上院が自ら改革をリードし、この問題を真正面から客観的・包括的に扱うべきという強力な意見があった。そして上院は開始早々、その構成と機能に関する改革について討論を実施し、その結果、10月に上院改革小委員会の設置が決議されたのである⁽⁸⁹⁾。小委員長には与党院内総務のオローク議員（首相任命・共和党）

が就任した。

上院改革小委員会は、2004年4月に『上院改革に関する報告』を公表し、上院の廃止については、上院に「実行可能で創造的な役割が見出せない場合に限り」検討すべきであるとした⁽⁹⁰⁾。上院の構成については表4に示すような改革案を提言した。ここでは上院の議員数は60人から65人に増員される。また、選挙のタイミングに差を設けている。

上院の機能強化については、①立法過程の早い段階での関係者・関係団体との協議、②EU立法への関与の強化、③中期的経済・社会計画、省庁の業務、労使関係、北アイルランド関係などについての政策課題の検討、④上級公務員の任命に関する審査、⑤上院の与党院内総務の閣議への出席、などを提言した。

この上院改革小委員会の報告は、上院自身の組織による改革案という意味では注目すべきものであった。また、上述の超党派憲法委員会（オキーフ委員会およびレニハン委員会）の両報告が、ともに議会の任期切れ直前に公表され実効性がなかったのに対して、任期を3年残した時点で公にされた点では、改革の日程に上ることが期待されるものでもあった。

表4 上院改革小委員会報告における上院の構成

議長	1人：自動再選		
任命議員	12人：首相が任命		うち2人は北アイルランド両派*代表 移民など少数派に配慮
選挙議員	52人	6人：大学代表	欧州議会選挙・地方議会選挙と同日
		26人：直接選挙	
		20人：間接選挙	下院総選挙後90日以内
			全国区 PR-STV 選挙人：両院議員・地方議員

*アイルランドの南北統一を主張する「ナショナリスト」（カトリックが中心）と、英国との連合の維持を主張する「ユニオニスト（またはロイヤリスト）」（プロテスタントが中心）の両派を指す。

(注) 網掛けは憲法改正を要する事項を示す。

(出典) Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform, *Report on Seanad Reform*, Apr 2004, pp.52-53. Oireachtas website <http://www.oireachtas.ie/documents/committees/29thdail/subcomonseanadreform/Report_on_Reform_of_the_Seanad.pdf> に基づき筆者作成。

⁽⁸⁸⁾ *ibid.*, pp.38-39.

⁽⁸⁹⁾ Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform, *Report on Seanad Reform*, Apr 2004, p.4. Houses of the Oireachtas website <http://www.oireachtas.ie/documents/committees/29thdail/subcomonseanadreform/Report_on_Reform_of_the_Seanad.pdf>

⁽⁹⁰⁾ *ibid.*

(5) 上院改革小委員会報告後の動向

しかし、結論からいえば、上院改革小委員会の『上院改革に関する報告』もまた具体的な成果を挙げることができなかつたのである。以下にその経過をかいつまんで述べる。

同報告公表の翌 2005 年、その提言に基づく改革案を検討するため、アハーン首相の指示で、ディック・ローチ (Dick Roche) 環境・遺産・地方政府大臣⁽⁹¹⁾を委員長とする超党派議員の検討グループが非公式に組織されることになった⁽⁹²⁾。ローチ大臣によれば、手続に係る技術的な改革は今の上院の任期中に実現可能かもしれないが、国民投票や立法を要する大改革は 2007 年夏の次期選挙までにはありそうもないという⁽⁹³⁾。しかし、1 年以上経過しても具体的な進展がなく、メディアにも同報告はどうやら日の目をみない運命にあり、上院議員らは自ら作成した改革案が棚上げになれば満足なのだと言明した⁽⁹⁴⁾。結局、上院改革小委員会の提言は実行に移されないまま 2007 年に両院の任期は終了した。

それでも、2007 年の総選挙後、ジョン・ゴームリー (John Gormley) 環境・遺産・地方政府大臣の下で、再び超党派の検討グループが上院議員を中心として組織され、2008 年 6 月から、上院改革小委員会の提言を具体化するための検討が行われた。2008 年 10 月の会合では、そこで合意された改革の具体案が各党の検討に委ねられることになったが、その中で興味深いのは、上院に関する憲法規定を簡素なものに改正し具体的な上院改革については立法措置で行うという案であった。ただし、議会にフリーハンドを

与えるような憲法改正でなく、上院改革に係る法律案を示すのと同時に憲法改正の是非を問うとした。⁽⁹⁵⁾

しかし、この憲法規定簡素化を含め検討グループが提示した具体案に対して各党はまとまった反応を示さず、結局この検討グループの議論は立ち消えになってしまう。

こうして 2009 年には、CRG 以来 10 数年にわたって断続的に続けられてきた上院改革論議が行き詰まり、II-1 でみたとおり、統一アイルランド党のケニー党首の提言を契機に上院廃止論議が急速に台頭することになったのである。

3 上院改革論の諸課題

前節でみた上院改革に関する各報告における問題意識は、次の 2 点に集約することができる。すなわち、①社会各層を広範に代表するべきという上院の構成に係る問題と、②立法過程をはじめとする政治システムの中で下院と異なる役割を果たすべきという上院の権限・機能の問題である。これはそのまま、上院改革小委員会が上院の抱える主たる問題として挙げるように、「複雑怪奇で時代遅れの任命・選挙制度」が上院議員の正統性を低下させているとともに、「政治制度の中で独自の役割がない」という現状認識⁽⁹⁶⁾に反映される。

(1) 上院の構成に関する議論

上院議員の任命・選挙制度については、オキーフ委員会以降の 3 報告が具体案を提示した。いずれも憲法改正を伴う改革が想定されている。

まず注目されるのは、3 案とも職能代表制の

(91) 環境・遺産・地方政府省は、選挙制度を所管する。

(92) Written answers given by Minister for the Environment, Heritage and Local Government (Mr. Roche), *Dáil Éireann Debate*, 597(3), 9 Feb 2005, p.818; *idem*, 600(1), 12 Apr 2005, pp.675-676.

(93) Liam Reid, "Roche to chair Seanad reform group," *Irish Times*, 9 July, 2005.

(94) Noel Whelan, "Seanad reformists must make voices heard," *Irish Times*, 28 Oct 2006.

(95) "Minutes of the Seanad Reform All-Party Group Meeting, 12.00 p.m. Wednesday 22 October 2008," and "Seanad reform paper," *Voting*, Environment, Community and Local Government website <<http://www.environment.ie/en/publications/localgovernment/voting/>>

(96) Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform, *op.cit.*(89), p.8.

維持を前提にせず、かつ何らかの形で直接選挙制の導入を提言していることである。レニハン委員会報告に至っては、職能代表制は「無意味」と断じ、間接選挙制を完全に否定している。

任命議員の存在が一貫して認められているのも注意を要する。従来どおり、政権が上院で多数派を確保するための配慮とみられる⁽⁹⁷⁾。ただしCRGは、任命議員制を維持するならば、政党ベースでなく特別な経験・能力によるべきと注文をつけていた。

選挙日については、上院改革小委員会報告が選挙区分により選挙のタイミングをずらす仕組みを提案している。この場合は、常に下院の勢力が直接に上院に反映されるとは限らないことになる。

上院が代表する母体の多様性にも配慮されているのがわかる。3案ともに任命議員に北アイルランド代表の定員を確保するほか、報告書によっては一定割合の女性議員の確保、移民などの少数派への配慮、名簿式比例代表制などに言及している。

(2) 上院の権限に関する議論

オキーフ委員会におけるコークリー教授とレーヴァー教授の報告書(III-2-(2)-(i)を参照)によれば、上院の権限に関する論点には、大きく①立法過程における権限強化、および②下院と競合しない新たな権限の付与の2つがある。

このうち②については、上院改革小委員会報告が、立法過程の早い段階での関係者・関係団体との協議やEU立法への関与の強化などを挙げている。これらの事項には憲法改正を要せず、いずれも関係の法律や議事規則の見直しで実現が可能になるとされている⁽⁹⁸⁾。

問題は①であり、オキーフ委員会以降の3案における権限論議はこの点に関する議論に乏しい。両教授は、上院の直接選挙制への移行と立法過程における権限強化とを一体としてとらえるとともに、立法制度における抑制均衡システムの導入は、それが両院間の対立を招きうることを承知の上で政治的に検討しなければならないと指摘していた⁽⁹⁹⁾。結局どの報告書もそこまで大胆には踏み込まなかったのである。

前項でみたように一部にせよ上院に直接選挙制を導入しその民主的正統性を高めたときに、特に立法過程における上院の発言権が強化されることはありえよう。金銭法案扱いを外すため、または一般法案の成立を阻止するための大統領への申立権は、これまで発動されてこなかったが(1-3を参照)、仮に選挙法の改正により上下両院の政党配置が変わることがあれば、これらの憲法上の権限が現実的な意味合いを帯びる可能性が出てこよう。

(3) 廃止論に欠如していた視点

前節で扱った上院改革論議においては、上院を廃止した場合の(1院制)議会の在り方については論じられていなかった。単に、改革が不可能ならば廃止の検討がありうると指摘されていたにとどまる。本来ならば、2004年の上院改革小委員会報告とこれに基づく超党派検討グループによる議論が挫折した2009年の段階で、1院制に移行した場合の議会の構成と権限を、統治機構全体の視野から新たに構想することが必要だったはずである。

これに対し、ケニー政権が、上院廃止に伴う議会改革や統治機構改革について緻密な議論を提供した形跡は見当たらない。実際、上院廃止

⁽⁹⁷⁾ これまで1度だけ例外的に両院間に「ねじれ」が生じたことがあった。1992年の総選挙で政権を獲得した共和党と労働党の連立政権が1994年に崩壊し、解散・総選挙を経ないまま統一アイルランド党・労働党・民主左派党の連立政権に移行したため、新政権は前政権寄りの上院と対峙することになったのである。ところが、上院の運命は下院の解散次第なので、大きな対立も生じないまま政権は残りの任期を全うした(Laver, *op.cit.*(7), p.53)。

⁽⁹⁸⁾ Seanad Éireann Committee on Procedure and Privileges Sub-Committee on Seanad Reform, *op.cit.*(89), pp.66-68.

⁽⁹⁹⁾ All-Party Oireachtas Committee on the Constitution, *op.cit.*(80), p.94.

憲法改正法案は現行憲法から単に上院の存在を差し引いたに等しいものであった(II-2-(1)を参照)。このことから、この政権が現在の上院の存在意義をほとんど認めていなかったことが窺われる。

しかし、従来上院が立法過程において実際に果たしてきた役割には一オキーフ委員会が「顧問的な役割」しか期待しなかったとはいえず、一定の評価が与えられている。例えば、上院議員が委員会制度において果たす役割は決して小さくはないという指摘がある。レーヴァー教授は、議会で多くの両院合同委員会が設置されたことで、上院議員も委員会において重要な地位を占めるようになったという⁽¹⁰⁰⁾。また、上院は下院から送付された法案の2割近くを修正している。オキーフ委員会報告所収の統計によれば⁽¹⁰¹⁾、上院が修正して下院に回付した一般法案の数は、時期により多少の変動はあるものの、全体の18.2%を占める。下院は回付された法案の9割近くをそのまま通している。

CRG報告やオキーフ報告が、仮に上院が廃止されるならば、その機能を別の手段により担保する必要があるなどとしたのは、重要な問題提起であったと思われる⁽¹⁰²⁾。議会(下院)多数派が政府と事実上一体となる議院内閣制の下では、政府を抑制する憲法的機能を担う制度が不可欠だからである。アイルランド国民は、2013年憲法改正国民投票で失いかけたものから逆照射する形で、現在のの上院に何が必要なのかを問い直すことになるのではないだろうか。

上院改革案の現在と将来—結びに代えて—

2013年上院廃止国民投票においては、「反対」(NO)欄にチェックを入れた投票用紙に「Reform」と手書きして無効票になったものが多く発生したと報じられた⁽¹⁰³⁾。賛否の表明以外の他事記載があった場合に、その票を有効とするか無効とするかは地方選挙管理委員長の裁量によるので、有効とされた票があった可能性もある。いずれにせよ、上院の存続は認めるが改革が必要であるという、市民1人ひとりの意思表示と解釈することもできる。

その上院改革論議については、III-2で概観した具体案はいずれも憲法改正を要する点でハードルが高いものであった。しかし、レーヴァー教授は、現在のの上院の姿を決定づけているのが憲法ではなくてむしろ選挙法であることに鑑みれば、憲法改正を伴わなくとも立法措置によって上院を根本的に改革することは可能であると指摘する⁽¹⁰⁴⁾。

ケニー政権が上院廃止憲法改正法案を下院に提出する約1か月前の2013年5月8日、ザポン上院議員、クイン上院議員らは、上院議員選挙制度の改革と上院の機能拡大を規定する「2013年上院法案」⁽¹⁰⁵⁾を上院に提出した。この法案は、憲法の視点からは、憲法改正を要しない改革を意図していることと、従来日の目をみなかった憲法規定を使って、大学代表と職能代表の各々に係る選挙権の拡大を狙っていることがポイントになる。

⁽¹⁰⁰⁾ *ibid.*, p.55.

⁽¹⁰¹⁾ All-Party Oireachtas Committee on the Constitution, *op.cit.*(80), pp.110-111. データは1938年から1995年9月までとやや古いものではある。

⁽¹⁰²⁾ 例えば、英国の議会制度を受け継ぎながらも2院制から1院制に移行したニュージーランド(人口規模はアイルランドとほぼ同じである)は、後に特別委員会制度やオンブズマン制度等を導入している(田中嘉彦「ニュージーランドの議会制度—議会改革の史的展開と政治システムの変容—」『レファレンス』740号, 2012.9, pp.59-61. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3532360_po_074003.pdf?contentNo=1>).

⁽¹⁰³⁾ Fionnan Sheahan, "Ballot papers deemed spoiled where "reform" written," *Irish Independent*, 5 Oct 2013.

⁽¹⁰⁴⁾ Laver, *op.cit.*(7), pp.51-52.

⁽¹⁰⁵⁾ Seanad Bill 2013 (Number 49 of 2013).

法案の概要は、①大学選挙区の他大学・高等教育機関への拡大、②直接選挙制の導入と、アイルランド市民権を有する北アイルランド在住者および国外在住者への上院選挙権の付与、③上院議員の男女同数、④有権者は1大学選挙区と5職能代表選挙区のうちいずれか1つの選挙区に登録(1人1票制)、⑤EU立法案、委任立法および大臣の指名する人事に対する審査権の付与、⑥立法措置の必要性の有無に関する調査権および請願に基づく国家的問題の調査権、というものである。

この法案に前後して、上院改革に係るいくつかの法案が議員立法で提出されている。2014年2月4日には共和党のマーティン党首も、やはり現行憲法の枠内で上院に直接選挙制を導入するための「2014年上院改革法案」⁽¹⁰⁶⁾を下院に提出した。

もともと、これらの議員提出法案は全て提出段階にとどまっており、現時点では各院の審議段階に進んではない⁽¹⁰⁷⁾。

政府側は2014年2月、「2014年上院選挙(大

学代表議員)(改正)法案」に向けての概要説明書⁽¹⁰⁸⁾を公表した。憲法第18条第4節第2項の規定に基づき大学選挙区の拡大を具体化するものである。ケニー政権は同年7月11日、内閣改造に伴い残りの任期における優先課題を発表し⁽¹⁰⁹⁾、その1つとして上院大学選挙区の拡大を挙げている。しかし、法案概要説明書について政府は、同年9月現在、さらなる検討が必要であり結論は得られていないとの認識を示した⁽¹¹⁰⁾。ザポーン上院議員は9月17日、夏季休暇明けの上院において、国民投票の否決は上院改革の要求を意味しているのに、大学選挙区改革の法案すら出ていないと批判した⁽¹¹¹⁾。

現在の議会の任期は2016年初めまでであり、あと1年余りを残すにすぎない。それまでに上院改革について具体的な措置が取られなければ、再び現行制度による選挙と任命が行われることになる。上院改革論議がどのように展開し、何らかの改革案が実を結ぶのかどうか注目される。

(やまだ くにお)

⁽¹⁰⁶⁾ Seanad Reform Bill 2014 (Number 6 of 2014).

⁽¹⁰⁷⁾ 議員提出法案が成立することはあまりない。2013年には計51件の法律が成立したが、そのうち議員提出に係るものは1件のみであった(*Houses of the Oireachtas Commission Annual Report 2013*, June 2014, pp.98-101. Houses of the Oireachtas website <<http://www.oireachtas.ie/parliament/media/HOUSES-OF-THE-OIREACHTAS-ANNUAL-REPORT-2013.pdf>>を参照)。

⁽¹⁰⁸⁾ “Seanad Electoral (University Members) (Amendment) Bill 2014: General Scheme,” Feb 2014. Department of the Environment, Community and Local Government website <<http://www.environ.ie/en/Legislation/LocalGovernment/Voting/FileDownload,35464,en.pdf>>

⁽¹⁰⁹⁾ “Statement of Government Priorities 2014-2016,” 11 July 2014. Merrion Street: Irish Government News Service website <<http://www.merrionstreet.ie/wp-content/uploads/2014/07/Statement-of-Government-Priorities-Final-110714.pdf>>

⁽¹¹⁰⁾ Written answer given by Minister for the Environment, Community and Local Government (Alan Kelly), *Dáil Éireann Debate*, 17 Sept 2014, pp.693-694.

⁽¹¹¹⁾ *Seanad Éireann Debate*, 234(1), 17 Sept 2014, p.7 [Katherine Zappone].