

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—

田 中 嘉 彦

- ① ニュージーランドの政治制度は、英国の政治制度を踏襲したものとして発足し、典型的なウェストミンスター・モデルの国とされてきた。
- ② ニュージーランド議会は、1852年ニュージーランド憲法法によって、任命制の上院である立法評議会と、選挙される下院である代議院から成るものとされた。なお、金銭法案は下院先議とされ、上院では修正できないものとされていた。しかし、明確な社会的基盤と政治的基盤を欠く立法評議会には情実任用という問題も生じた。立法評議会は、立法の障碍となった時期もあるが、ラバー・スタンプとしての役割しか果たさないうようになっていった。
- ③ 立法評議会の改革は、1854年から始まるが、ニュージーランドが憲法改正の完全な権限を得た後、国民党のホルンドの推進により、1950年立法評議会廃止法に基づき、上院を1951年に廃止するに至った。その後、上院再設置の議論が提起されたものの、基本的に第二院の設置は無用とされてきた。
- ④ 1980年代から選挙制度改革が議論となり、1986年に選挙制度に関する王立委員会が報告書を提出した際に、第二院の再設置問題についても取り上げられた。王立委員会は、第二院の設置より、小選挙区比例代表併用制に相当する混合議席比例制の採用が望ましいとの結論を示した。混合議席比例制は、1992年及び1993年の国民投票を経て導入され、1996年以降この制度で総選挙が行われている。ただし、選挙制度の見直しの議論は継続され、2011年に国民投票が行われたが、混合議席比例制が維持されることとなった。
- ⑤ ニュージーランド議会は、君主及び代議院から構成される。代議院は、定数120名・任期3年で、混合議席比例制の選挙制度により、連立政権ないし少数政権が常態化している。議会は、政府の存立、立法、財政統制、条約承認の機能を担う。会期は、総選挙後の議会開会から解散又は任期満了による議会閉会までの間継続する。議長、副議長、議長補、院内総務、院内幹事のほか、議事協議のため、議事委員会が置かれている。本会議のほか、委員会としては、本会議が委員会に移行する全院委員会、立法・請願・財政・条約等の審査を行い、証人出頭及び文書提出要求を行い得る特別委員会等が設置されている。三読会制が採用されているが、英国とは異なり、第一読会、特別委員会、第二読会、全院委員会、第三読会の順で審議される。
- ⑥ ニュージーランドでは、上院廃止により、ウェストミンスター・モデル、すなわち多数派型の政治システムの純化が行われると同時に、英国離れの方向にも舵が切られた。選挙制度改革によって合意型の政治システムを目指したが、議会の構造は変わらず、多数派型が基本的には維持されている。このほか、国民投票制度の活用、オンブズマン制度の導入など、英国に先駆けた政治制度も取り入れてきている。
- ⑦ ニュージーランドにおける自国の実情に適合した政治システム構築という方向性は、我が国においても注目に値するであろう。

# 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—

行政法務課 田中 嘉彦

## 目 次

はじめに

### I 二院制議会の成立

- 1 英国植民地の発足
- 2 1852年ニュージーランド憲法

### II 一院制議会への移行

- 1 立法評議会の改革
- 2 1950年立法評議会廃止法
- 3 上院再設置論の動向

### III 比例代表制の導入

- 1 比例代表制の導入と上院再設置論
- 2 選挙制度の見直しの新動向

### IV ニュージーランド議会の構成と機能

- 1 議会の構成
- 2 議会の権限・機能
- 3 議事手続等

### V 政治システムの変容

- 1 上院廃止による変化
- 2 選挙制度改革の影響
- 3 代議制を補完する諸制度の存在

おわりに

はじめに

ニュージーランドは、およそ1000年前に東ポリネシアからの移住者が到達し、1642年にオランダのアベル・タスマン (Abel Tasman) が発見する以前に、先住民であるマオリ人が広範囲に居住していた島である。全体像が明らかになったのは、1769年に英国のジェームズ・クック (James Cook) が再発見し、3度にわたる航海と探検が行われたことによる。

近代国家としてのニュージーランドは、英国の植民地として発足したものである<sup>(1)</sup>。英国型の政治制度の多くの特徴は旧英国植民地が独立する際に輸出された (exported) が<sup>(2)</sup>、ニュージーランドについてもこれが妥当し、その政治制度は、本国である英国のそれを踏襲したものとなった。議会制度に関しては、ニュージーランドは、現在では一院制であるが、かつて英国流の二院制であったところ、1951年に上院を廃止して一院制に移行したという歴史を持つ。そして、選挙制度改革により1996年に単純小選挙区制から比例代表制に転換するまでは、英国

本国よりも典型的なウェストミンスター・モデル<sup>(3)</sup>の国であった。ウェストミンスター・モデルの特徴の多くは英連邦諸国に輸出されたが、そのモデル全体を採用したのはニュージーランドのみとされるのである<sup>(4)</sup>。

本稿では、ニュージーランドにおける議会制度の変遷を通史的にたどるとともに、ニュージーランド議会の構成と機能の現状を詳述し、ニュージーランドの政治システムの変容状況について英国との比較を交えて検討を試みる<sup>(5)</sup>。

## I 二院制議会の成立

### 1 英国植民地の発足

ニュージーランドは、1839年6月15日の開封勅許状 (Letters Patent)<sup>(6)</sup>に基づき、オーストラリアにあったニューサウスウェールズ植民地の一部とされていたが、1840年1月から英国人の組織的移民が開始され、1840年2月6日、ニュージーランドにおける先住民と植民者との関係を規律するワイタング条約が締結された。1840年8月7日、英国議会は、1840年ニューサウスウェールズ継続法<sup>(7)</sup>を制定し、開封勅許

(1) ニュージーランドの憲法史については、Philip A. Joseph, *Constitutional & Administrative Law in New Zealand*, 3rd ed., Wellington: Brookers Ltd., 2007, pp.35-43, 103-119. 及び矢部明宏「ニュージーランドの憲法事情」『諸外国の憲法事情 3』(調査資料2003-2)国立国会図書館調査及び立法考査局, 2003, pp.135-141. を参照。

(2) 英国型政治制度が「輸出された」ことに関し、齋藤憲司「英国型政治制度はなぜ普及したか」『レファレンス』731号, 2011.12, pp.11-32. を参照。

(3) 英国の政治システムは、単独多数内閣への執行権の集中、二大政党制、多数代表制などをその特徴とし、英連邦諸国に影響を与え、ロンドンにある英国議会の所在地の地名からウェストミンスター・モデルと呼ばれてきた。なお、ウェストミンスター・モデルの定義について、小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容—日本政治の「英国化」を問い直す—』(立命館大学法学叢書14号)法律文化社, 2012, pp.1, 7-9. を参照。

(4) Arend Lijphart, *Pattens of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999, p.21. (アレンド・レイプハルト(粕谷祐子訳)『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36ヶ国比較研究』(ポリティカル・サイエンス・クラシックス 2)勁草書房, 2005, p.16.)

(5) 英国の議会制度については、那須俊貴「II イギリス」古賀豪ほか『主要国の議会制度』(調査資料2009-1-b 基本情報シリーズ⑤)国立国会図書館調査及び立法考査局, 2010, pp.13-22, 48, 51. を参照。また、英国の議会制度における二院制の通史の変遷については、田中嘉彦「英国の貴族院改革—二院制の史的展開と上院改革の新動向—」『レファレンス』731号, 2011.12, pp.49-77. において詳述しているので、本稿と併せて参照されたい。

(6) 開封勅許状とは、特権の付与又は権限の授与のため、国王又は政府から個人又は法人に与えられる文書であり、他人が確認しやすいように開封 (patent) されているものである (田中英夫編集代表『英米法辞典』東京大学出版会, 1991, p.513.)。

(7) New South Wales Continuance Act 1840 Vict 3 & 4 c 62 (UK).

状により、ニュージーランドを独立した植民地とすることができると定めた<sup>(8)</sup>。なお、英国の植民地であったカナダ、オーストラリア、ニュージーランド等の植民地は、次第に内政上の自治権を拡大し、19世紀後半には、国家としての形態を整えていった。このような自治権を有する自治領 (Dominion) は、国際法上は大英帝国の一部として扱われていた<sup>(9)</sup>。【表1を参照】

表1 ニュージーランドの政治史 (略年表)

1840年	ワイタングイ条約、1840年の憲章
1846年	1846年ニュージーランド統治法
1852年	1852年ニュージーランド憲法 二院制議会の成立
1931年	1931年ウェストミンスター法
1936年	労働党・国民党による二大政党制の成立
1947年	1947年ニュージーランド憲法 (改正) 法
1950年	1950年立法評議会廃止法
1951年	一院制に移行
1992年	選挙制度に関する国民投票 (第1回)
1993年	1993年選挙法 選挙制度に関する国民投票 (第2回)
1996年	混合議席比例制による初の総選挙 連立政権の発足
2011年	選挙制度に関する国民投票

(出典) New Zealand Parliament, *History*. <<http://www.parliament.nz/en-NZ/AboutParl/HstBldgs/History/>> 等を参照の上、筆者作成。

ニュージーランドの最初の憲法は、英国法である1840年ニューサウスウェールズ継続法に基づき、1840年11月16日の開封勅許状によって発せられた1840年の憲章 (Charter of 1840) である。これにより、ニュージーランドは、ニューサウスウェールズから独立した植民地とされた。また、この憲法の下で、行政評議会 (Executive Council) が設置され、植民地において国王に代わって統治に当たった総督は、原則として行政評議会の同意と助言に従って権限を行使した。また、1840年ニューサウスウェールズ継続法は、開封勅許状に基づき、総督及び総督が任命する6名以上の議員により構成される

立法評議会 (Legislative Council) を設置することを授権し、必要な法令の制定権を与えた。ただし、それは、英国の法律に抵触してはならず、国王の命令にも違背してはならなかった。全ての法令は、国王の裁可に服するものであり、行政評議会と立法評議会は、ほとんど機能することはなかった<sup>(10)</sup>。

第二の憲法は、英国本国における自由主義運動の高まりとニュージーランドの財政状況の悪化から課税議決権を有する議会の設置という動きの中で制定された1846年ニュージーランド統治法<sup>(11)</sup>である。この法律により、直接・間接選挙による代議制が導入されたが、同法は最も複雑な憲法と言われる。植民地は2つの州 (province) に区分され、各州に知事及び副知事が置かれた。各州は、参事会員 (councillor) を選出し、参事会員が市長 (mayor) 及び長老参事会員 (alderman) を選出するものとされた。さらに、市長、長老参事会員及び参事会員は、州議会の下院議員を選出するとともに、それぞれの中から中央議会 (General Assembly) の下院議員を選出するというものであった。なお、各州議会及び中央議会の上院議員は、任命制であった。しかし、ジョージ・グレイ (George Grey) 総督は、植民者たちにマオリ人に対する支配権を与えるような自治権が認められてはならないと考え、1848年1月1日に憲法を発効させる声明を発したものの、代議制を実施する具体的な措置を採らず、英国本国に憲法の効力を一時停止するよう訴えた。1848年3月、英国議会は、1846年ニュージーランド統治法のうち、州議会及び中央議会に関する部分の効力を原則として5年間停止する1848年ニュージーランド統治法<sup>(12)</sup>を可決し、1840年の憲章に基づく

(8) Joseph, *op.cit.*(1), pp.40-41.

(9) 西谷元「ニュー・ジーランドの「独立」—議会の立法権限の展開過程の分析を通じて—」『広島法学』15巻2号、1991.10, p.23.

(10) Joseph, *op.cit.*(1), p.104.

(11) Government of New Zealand Act 1846 9&10 Vict c 103 (UK).

(12) Government of New Zealand Act 1848 11&12 Vict c 5 (UK).



立法評議会を復活させた。当初任命制であった立法評議会は、3分の2を公選とするよう改組されたが、ニューアムステルダム州で選挙が行われている最中に、ニュージーランドで第三の憲法が制定されることとなる<sup>(13)</sup>。

## 2 1852年ニュージーランド憲法

英国の植民地において、本国である英国の議会を統治機構発足の際の立法部のモデルとするのは当然のことではある。しかし、世襲貴族から構成されていた英国貴族院を、直截的に植民地の統治機構において再現することは困難であり、また、貴族政治を急造しようとしても、それは結局植民地の実情に合致するものではなかった。<sup>(14)</sup>

当時、ニュージーランド植民地にとっても、任命制の議会第二院は、望ましくないとみなされており、ニュージーランドにおける第三の憲法である1852年ニュージーランド憲法<sup>(15)</sup>の当初の草案では、当時のアメリカ合衆国上院と同様に、州代表に基づく間接選挙で選出される連邦制型の上院を規定していた<sup>(16)</sup>。しかし、間接又は直接の公選制を採ることは、公選の上院が共和主義による急進的な破壊を助長するおそれがあるというような理由から激しく反対さ

れた<sup>(17)</sup>。英国植民地の指導者層の見解が公選の第二院に否定的になった結果、1852年の憲法では、終身かつ任命制の立法評議会を含む二院制が採用されることとなる。

1852年ニュージーランド憲法は、1852年6月30日に制定され、これを改正するには、法案の英国議会への提出及び国王の裁可が必要とされた。1852年ニュージーランド憲法は、その後改正がなされながらも<sup>(18)</sup>、現行の1986年憲法<sup>(19)</sup>によって1987年1月1日に廃止されるまで効力を有するものであった。1852年ニュージーランド憲法第32条は、議会を設置し、議会は、総督、終身で任命される上院である立法評議会及び5年任期<sup>(20)</sup>で選出される下院である代議院 (House of Representatives)<sup>(21)</sup>から成るものとされ、二院制を採用した。また、同法により、ニュージーランド植民地は、立法部と行政部を有する6つの州に分割された<sup>(22)</sup>。

憲法上、立法評議会の権限は確定されていなかったが、公法案及び私法案の提案権、下院で可決された法律案の修正権・否決権、調査権を有していた。また、英国の慣習により、歳入・歳出に関する金銭法案は下院先議とされ、上院では修正することはできないものとされていた<sup>(23)</sup>。上院の権限は、金銭法案を別として広

(13) Joseph, *op.cit.*(1), pp.105-106.

(14) Keith Jackson, "The Abolition of the New Zealand Upper House of Parliament," Lawrence D. Longley and David M. Olson, eds., *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*, Oxford: Westview Press, 1991, p.46. また、ニュージーランドの一院制改革の歴史について紹介したものとしては、藤本一美「世界の二院制議会(1)―予備的考察―」『専修法学論集』107号, 2009.12, pp.123-161; 藤本一美「世界の二院制議会(2)―ニュージーランド議会における上院廃止―」『社会科学年報』44号, 2010, pp.163-196. がある。

(15) New Zealand Constitution Act 1852 15&16 Vict c 72 (UK).

(16) Jackson, *op.cit.*(14), p.46.

(17) *ibid.*, pp.46-47.

(18) 1857年ニュージーランド憲法改正法 (New Zealand Constitution Amendment Act 1857 20&21 Vict c 53 (UK)) などによる改正例がある。

(19) Constitution Act 1986 No 114.

(20) 下院の任期は、1879年に5年から3年に短縮されている。

(21) House of Representativesには、「衆議院」との訳を当てることも考えられるが、日本の衆議院との混同を避けるため、本稿では「代議院」(委員会との対比のため必要な場合には「本会議」と訳することとする。

(22) 州は、1875年州廃止法 (Abolition of the Provinces Act 1875 No 21) によって1852年ニュージーランド憲法第2条が削除されたことにより、廃止された。

範であり、上院は下院と対等の立法権を有し、上院の同意がなければ法律は制定されなかったのである<sup>(24)</sup>。

立法評議会は、根本的な問題として明確な社会的基盤と政治的基盤を欠いており、総督経験者でもあるジョージ・グレイは、1877年から1879年までの首相在任期間中、党利党略のために、あるいは政治的支持に対する報償のために、立法評議会議員の任命を用いるようになった<sup>(25)</sup>。政党による情実任用 (patronage) は、1892年に立法評議会議員の任期が終身から7年に変更され、政党への忠誠に対する報償として便宜的に用いられることで、一層進行する結果となった。政府は、立法評議会議員を交代で任命し、情実任用ポストとして利用した。そして、再任の可能性という誘因は、立法評議会議員に多くの影響を及ぼした。上院の規模が増大し、政党役員、元下院議員、落選した候補者を任命する傾向が強くなると、当初上院議員が得ていた高い威信も消滅し、7年任期制導入により政党の情実任用が拡大したことで、立法評議会議員と立法機関としての立法評議会の両方に政党支配が敷かれた<sup>(26)</sup>。このように、民主的正統性の欠如という問題に加えて、情実任用という問題も生じ、ニュージーランドにおいて貴族政治を発展させるという当初の目的は、完全に失敗に終わった。

他方、情実任用や政党支配の結果として、立法評議会在立法に際して障碍となった時期もあった。これは主として1873年から1896年ま

での間であり、特に1891年に自由党 (Liberal Party)<sup>(27)</sup>が政権を獲得すると、保守的な上院は、自由党による立法の提案に対して、土壇場で短い抵抗を行うようになった<sup>(28)</sup>。しかし、上院が長期にわたり一貫して下院に対する障碍となることは、上院の存在を危うくするものであり、議事妨害の行使は、任命制の上院にとって自らを傷つけかねない両刃の剣であった<sup>(29)</sup>。実際、自由党内閣が、同党を支持する12名のリストを作成し、総督に対し立法評議会議員として追加任命するよう要請したところ、総督の拒否に遭ったため、英国本国にこれを直訴して実現させるということもあった。そして、立法評議会在、自由党政権の選挙公約を実施するための法案の多くを拒否することで、反抗的勢力となっていくと、自由党政権は自らに近い者を立法評議会議員に任命する権限を行使するようになり、立法評議会在は下院可決の議案に対しラバー・スタンプ (rubber stamp) としての役割しか果たさないようになり、事実上の一院制とも評価されるようになっていった<sup>(30)</sup>。

## II 一院制議会への移行

### 1 立法評議会の改革

ニュージーランド議会上院であった立法評議会的改革は、1854年から始まるが、同年以降の改革は、4つの段階に分けることができる<sup>(31)</sup>。

第一段階は1854年から1875年までであり、この時期における上院改革の主たる課題は、公

(23) Jackson, *op.cit.*(14), p.47.

(24) Harry J. Benda, "The End of Bicameralism in New Zealand," *Parliamentary Affairs*, vol.IV no.1, Winter 1950, p.60.

(25) Jackson, *op.cit.*(14), p.48.

(26) *ibid.*, p.50.

(27) 自由党は、ニュージーランド初の近代政党として19世紀末に成立し、小規模農家、農場労働者、都市部の労働者階層等が支持した (Keith Jackson and Alan McRobie, *Historical Dictionary of New Zealand*, 2nd ed., Lanham, Maryland: Scarecrow Press, Inc., 2005, pp.153-154, 224-225.)。

(28) Jackson, *op.cit.*(14), p.50.

(29) *ibid.*

(30) Benda, *op.cit.*(24), pp.62-63.

選議員の導入という点にあり、1862年以降は議員数の制限も問題となった。議会開設当初、上院議員は総督により10名から15名の範囲で任命されており、1853年には12名であったが、1857年には20名となり、1862年には議員数についての制限がなくなった。このため、1885年までには一時53名まで膨張したこともあったが、1885年に下院の委員会で上院議員を下院議員の半数に制限する提案がなされ、この制限は慣習としてその後長く継続された。この議論の際に、上院の存在意義は、アメリカ合衆国やオーストラリアの上院と同じであるべきとの議論もなされた<sup>(32)</sup>。なお、ジョージ・グレイは、1870年代初頭に、「少なくとも100名の議員から構成される単一の大規模な院」を提案したが、これに呼応する動きは何ら見られなかった<sup>(33)</sup>。

第二段階は1876年から1891年までであり、1891年に首相となったジョン・バランス (John Ballance) の自由党政権によって、立法評議会議員の任期が終身から7年に変更されるに至った。ただし、再任は制限されていなかったため、実質的に終身制であることに変わりはない<sup>(34)</sup>。

第三段階は1892年から1914年までであり、7年任期の導入が既に行われていたため、改革の動きは一時的に鎮静化したが、首相経験者であるジョージ・グレイ、ロバート・スタウト (Robert Stout)、フレデリック・ホイッテイカー (Frederick Whitaker) らによって、議論が提起された。また、1893年から1906年まで首相を務めたりチャード・ジョン・セドン (Richard

John Seddon) により、自由党は、1893年総選挙の公約の一つとして、上院の廃止及び総督の公選を採択したが、これを実現するための大きな改革はなされなかった<sup>(35)</sup>。さらに1914年には、上院議員として、比例代表選挙により欧州系議員40名を選出し、任期6年のマオリ議員3名以内を任命することを規定した1914年立法評議会法<sup>(36)</sup>が制定された。しかし、同法は、第一次世界大戦の時期を経て施行が延期され、立法評議会は36年にわたり、そのまま存続し続けた。

そして、第四段階は、上院改革という問題が復活した1940年代から最終的に立法評議会廃止に至るまでである。

## 2 1950年立法評議会廃止法

1931年12月11日、英国議会は、1931年ウェストミンスター法<sup>(37)</sup>を制定し、植民地とは異なる自治領の地位を明確にした。同法により、自治領議会の制定法は英国の法令に抵触するものであっても無効とされないこと (第2条)、自治領の要請と同意がない限り英国議会は自治領のための立法を行わないこと (第4条) 等が定められた。しかし、これらの規定の適用に際し、ニュージーランド等については、自治領議会が同法を採択することが要件とされた。このため、ニュージーランド議会は、1947年11月25日、1947年ウェストミンスター法採択法<sup>(38)</sup>を制定するとともに、1947年憲法改正 (要請及び同意) 法<sup>(39)</sup>を制定し、英国議会に対してニュージーランド議会に憲法法の改正権限を付与する法律

(31) W. K. Jackson, *The New Zealand Legislative Council: A Study of the Establishment, Failure and Abolition of an Upper House*, Dunedin: University of Otago Press, 1972, p.154.

(32) 地引嘉博「ニュージーランドにおける上院の廃止」『議会政治研究』33号, 1995.3, p.70.

(33) Jackson, *op.cit.*(14), p.53.

(34) James Christie, "The Legislative Council of New Zealand," *Journal of Comparative Legislation and International Law*, Third Series, vol.6 no.1, 1924, p.20.

(35) Jackson, *op.cit.*(14), p.53.

(36) Legislative Council Act 1914 No 59.

(37) Statute of Westminster Act 1931 21&22 Geo V c 4 (UK).

(38) Statute of Westminster Adoption Act 1947 No 28.



の制定を要請した。英国議会は、これに応じて、1947年12月10日、1947年ニュージーランド憲法（改正）法<sup>(40)</sup>を制定し、憲法改正の完全な権限を得たニュージーランドは、自ら立法評議会の廃止を行うことが可能となった。

上院議員は、20世紀前半には実質的にその時々政権に同調的な者が任命されるようになっていたため、政権交代直後に、上院は、旧政権の利益を守るものとなる傾向が顕著となっていた。また、上院は下院よりも地位は高く、ほぼ同等の権限を有していたが、金銭法案の先議権や修正権はなく、単に下院の決定を繰り返す機関になった。その存続期間の終期には、公法案を提出することも稀となった<sup>(41)</sup>。上院は、無益に近い存在を続けていたが、それほど有害でもなかったため存続を許されたというのが実情に近く、いつ廃止されてもおかしくない状況となりつつあった<sup>(42)</sup>。

労働党（Labour Party）<sup>(43)</sup>は、1935年以降政権に就き、上院廃止の動きに関与はしていたが、抜本的な対応を行わなかった。ただし、1941年には、女性を上院議員に任命することが可能となり、1946年に女性が初めて上院に登用された。一方、国民党（National Party）<sup>(44)</sup>は、保守政党として、二院制と任命制の立法評議会を支持することが伝統的に期待されていたにもかかわらず、1946年総選挙の公約の一つに上院廃止を掲げた。なお、国民党は、総選挙で労働党に敗北後、1947年に議員立法により上院廃止法案を提出したが、この法案は成立しなかった。

この間、労働党政権が14年続いていたが、

1949年、シドニー・ジョージ・ホランド（Sidney George Holland）の率いる国民党が、ピーター・フレイザー（Peter Fraser）首相が率いる労働党を破り、政権に就いた。ホランドは、首相に就任する前から立法評議会の廃止を主張しており、議員立法の提案も行っていた人物である。そして、政権を獲得した後、「特攻隊」（suicide squad）と呼ばれる議員団を立法評議会に送り込み、上院内の勢力を挽回し、1950年立法評議会廃止法<sup>(45)</sup>により1852年ニュージーランド憲法法の改正を行った。1950年立法評議会廃止法は、上院を廃止すること、元上院議員に何らの補償も行わないことを内容とするもので、1951年1月1日に施行された。なお、下院での投票結果は、国民党の44名が賛成、労働党の34名が反対であった。上院における法案の投票結果は、26対16の賛成多数であり、11名は記録されておらず、欠席又は棄権であった。

なお、特攻隊として任命された上院議員の一部にも動揺はあり、廃止の討論を行った18名の特攻隊議員のうち、わずか6名だけが明確に一院制議会に賛成の態度を示すにとどまった。また、1941年初頭に上院問題を提起していたホランド自身も、上院を廃止してしまうことに、若干の躊躇を示しており、立法評議会を有用な機関に置き換える改革を行うか、あるいは一掃するための廃止を行うかについては、若干曖昧な態度を示していた<sup>(46)</sup>。当時の新聞論調も、立法評議会を評価していなかったにもかかわらず、18紙が二院制支持、4紙が一院制支持と、ほとんどが二院制維持との立場を採っていた<sup>(47)</sup>。

(39) New Zealand Constitution Amendment (Request and Consent) Act 1947 No 38.

(40) New Zealand Constitution (Amendment) Act 1947 11&12 Geo VI c 4 (UK).

(41) Jackson, *op.cit.*(31), p.238.

(42) 地引 前掲注(32), pp.68-69.

(43) 労働党は、統一労働党、社会民主党が1916年に合同した政党である (Jackson and McRobie, *op.cit.*(27), p.200.)。

(44) 国民党は、自由党を前身とする統一党と改革党が1936年に合同した政党である (*ibid.*, pp.203, 320.)。

(45) Legislative Council Abolition Act 1950 No 3.

(46) Jackson, *op.cit.*(14), pp.58-59.

(47) Jackson, *op.cit.*(31), p.194.



通常の場合であれば、進歩的な勢力が保守的な上院の廃止を主張するところだが、ホランドという推進者の存在により、保守政党が上院廃止を行うという逆説的な結果となった。また、上院廃止に伴う代替措置は講じられず、議会の上院がそのまま失われる結果となった<sup>(48)</sup>。

### 3 上院再設置論の動向

こうして立法評議会が廃止されたが、政府の「抑制されることのない権限」(unbridled power)に対しては、何らかの均衡が必要であるということから、二院制に係る議論は、立法評議会廃止後も続いた<sup>(49)</sup>。議会においては、次に見るように3次にわたり、上院の再設置について委員会で調査が行われた<sup>(50)</sup>。

1952年には、憲法改革委員会が調査を行い、ニュージーランド元老院(New Zealand Senate)と称される32名の議員から成る任命制の上院設置について報告書を提出した。上院議員は、下院における政党の勢力に応じて党首によって指名されるものとされ、下院と同様3年任期とされた。上院は、下院可決法案について2か月間の停止的拒否権を有し、下院との修正協議、法案提出、金銭法案の拒否を行う権限を有するものとされた<sup>(51)</sup>。しかし、この報告書は、「ニュージーランドの経済的自由及び正義の保護のための憲法協会」<sup>(52)</sup>が、1960年と1963年

に第二院設置と成文憲法典制定を求める請願を提出し、二院制の問題が再提起されるまで、取り上げられることはなかった。同協会が提案した上院は、地域別公選議員20名、マオリ議員1名、下院議席に比例した政党の任命議員16名から成るものであった<sup>(53)</sup>。これらの請願については、憲法改革委員会が審査をしたものの、採択されることはなく、結局、憲法改革委員会は、上院を復活させることは何らの利益にならないという見解を表明するに至った<sup>(54)</sup>。

また、ニュージーランド・ヴィクトリア大学ウェリントン校のアラン・ロビンソン(Alan Robinson)博士(1976年3月没)は、ニュージーランドのような状況において、第二院を設置することは望ましくないと指摘していた。それは、代議院における単独政党ないし二大政党によって全部又は大部分が任命された構成の第二院は、非公選者による支配を招来するという理由によるものである。また、逆に公選の第二院では、二つの対抗する代表が出現し、それぞれが人民の権威を主張して、結局は、両院間の対立が多数派工作や活動の停滞をもたらすため、影響を受けるのは政府であるということから、無益であるとするものである<sup>(55)</sup>。この時、ロビンソンは、第二院設置は無用であるが、代議院の改革のためには、①代議院の定数を80名から120名に増加させること、②議会期<sup>(56)</sup>を最長

(48) ちなみに、1950年12月1日、上院議員たちは、議会から最後に離れる前に、腕を組み国歌を歌ったと伝えられている(New Zealand Parliament, *Evolution of Parliament - Legislative Council*. <<http://www.parliament.nz/en/NZ/AboutParl/HstBldgs/History/Evolution/LC/b/b/e/bbedac128a134afc8eb0fa77be80722f.htm>>).

(49) Louis Massicotte, "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies," Nicholas D. J. Baldwin and Donald Shell, eds., *Second Chambers*, London: Frank Cass & Co. Ltd., 2001, p.158.

(50) Joseph, *op.cit.*(1), pp.339-340.

(51) Jackson, *op.cit.*(14), p.62.

(52) The Constitutional Society for the Preservation of Economic Freedom and Justice in New Zealand. 1957年2月に、会社経営者11名、弁護士4名、公認会計士2名、製造業者2名、農業従事者2名、小売業者1名、医師1名を構成員として設立された団体で、経済的自由とともに、統治機構における常設の安全装置(safeguard)の必要性も主張した(Jackson, *op.cit.*(31), p.202.)。

(53) Lord Cooke of Thorndon, "Unicameralism in New Zealand: Some Lessons," *Canterbury Law Review*, vol.7, 1999, pp.239-240.

(54) Joseph, *op.cit.*(1), pp.339-340. また、これについて、衆議院議事部資料課訳『ニュージーランドの議会と議事堂』1981, p.9. に簡潔な紹介がある。

4年ないし5年とすること、③代議院内に二大政党のための事務局（parliamentary secretariat）を創設すること、④過去においてしばしば生じた拙速な議事進行が行われないようにするとともに、効率的な審議を促進するため議事手続を改正すること、の4点を指摘している<sup>(57)</sup>。

なお、立法評議会の廃止以降の議会に対する評価については、議会の委員会システムが、ニュージーランドの立法過程の中核として発展し、上院の活動によって担われるべき立法の審査及び修正機能を果たしたと指摘されている<sup>(58)</sup>。

### Ⅲ 比例代表制の導入

#### 1 比例代表制の導入と上院再設置論

ニュージーランドでは、1853年から1993年まで、単純小選挙区制（First-Past-the-Post: FPP）を始めとする多数代表制が一貫して採用されてきた<sup>(59)</sup>。ニュージーランドの選挙制度は、1879年に欧米に先駆け男子普通選挙が導入され、女性参政権も1893年に認められており、議会期すなわち議員の任期も1879年に5年から比較的短期の3年に短縮されるなど、先進的な改革

が行われてきた。しかし、基本的にニュージーランドでは、一貫して単純小選挙区制が採用されてきていることから<sup>(60)</sup>、ひとたび政権政党が構成されると、次の選挙まで選挙独裁というべき状況となることは批判の対象とされた。

そして、1980年代には、選挙制度の公正さを焦点として、選挙制度改革が議論となった<sup>(61)</sup>。1981年総選挙は、全92議席中、国民党が38.78%の得票率で獲得議席が47議席、労働党は39.01%の得票率であったものの獲得議席は38議席にとどまった。さらに、社会信用党（Social Credit Party）<sup>(62)</sup>に至っては20.6%の得票率を得たにもかかわらず、わずか2議席しか獲得できなかった。1984年総選挙では、全95議席中、労働党が42.98%の得票率で56議席を獲得し、有権者の過半数を代表しない政府が形成される選挙制度に批判が集まった。ニュージーランド国民は、国民党と労働党の政権交代による極端な政策転換にも、否定的な反応を示すようになった。

1986年12月には、ジョン・ハミルトン・ウォレス（John Hamilton Wallace）を委員長とする「選挙制度に関する王立委員会」（Royal Commission

(55) John Marshall, ed., *The Reform of Parliament: Contributions by Dr. Alan Robinson and papers presented in his memory concerning the New Zealand Parliament*, Wellington: New Zealand Institute of Public Administration, 1978, p.121.

(56) 議会期（term of Parliament）とは、総選挙後の議会の開会から解散又は任期満了により議会が閉会するまでの期間をいう（New Zealand Parliament, *Glossary, term of Parliament*, <<http://www.parliament.nz/en-NZ/Glossary/5/9/9/00CLOOCGlossary1-Glossary.htm>>）。

(57) Marshall, ed., *op.cit.*(55), pp.123-124.

(58) Jackson, *op.cit.*(14), p.65; G. A. Wood, "New Zealand's Single Chamber Parliament: An Argument for Impotent Upper House?" *Parliamentary Affairs*, vol.36 no.3, Summer 1983, p.344. なお、マオリの代表のために上院の設置が主張されることは現在でもある（Rt Hon Sir Douglas Graham, "Reflection on the Constitution," *New Zealand Law Review*, 1999, p.568.）。

(59) 1881年までと1889-1903年は単純小選挙区制及び2ないし3議席の大選挙区完全連記制の混合制、1908-1913年は小選挙区二回投票制であった（Electoral Commission, *Elections New Zealand, From FPP to MMP*, <<http://www.elections.org.nz/voting/mmp/history-mmp.html>>）。

(60) 古田穰「ニュージーランドの選挙制度（1）—国民議会議員（国会議員）の選挙—」『選挙時報』23巻6号，1974.6，p.33.

(61) これ以前の選挙制度に関する改革の動きとして、1967年9月23日に、3年の議会期（議員任期）を維持するか、4年に延長するかについての国民投票が行われたが、結果は3年の維持が68.1%と多数であった。同様の国民投票は、1990年10月27日にも行われ、結果は3年の維持が69.3%と多数であった。

(62) 社会信用党は、英国のC・H・ダグラス（C. H. Douglas）の社会信用論を推進する政党で、後に民主党となる（Jackson and McRobie, *op.cit.*(27), pp.226, 264.）。

on the Electoral System) が選挙制度について審議し、第二院の設置に関する内容を含む報告書<sup>(63)</sup>を提出した<sup>(64)</sup>。王立委員会は、その主たる任務を選挙制度改革としていたが、統治機構全般を検討したため、第二院の再設置問題についても報告書において触れられた。報告書の中では、第二院の再設置を十分な形で行うことは困難であり、比例代表制の一種である混合議席比例制 (Mixed Member Proportional: MMP)<sup>(65)</sup>によって選出される議員から構成される代議院の拡大といった他の手段を採る方が望ましいとの結論が示された<sup>(66)</sup>。また、特別委員会の制度だけでなく、情報公開法、裁判所による行政活動の審査、ワイタンギ審判所<sup>(67)</sup>、オンブズマン及び人権委員会といった憲法的諸制度の発展が、行政統制を担い、行政権を抑制するという点で、第二院の欠如を補うという認識も示した<sup>(68)</sup>。

1990年の国民党政権誕生の際に首相に就任したジム・ボルジャー (Jim Bolger) は、1988年の時点で、政党の公式の政策ではなく個人的選好としてではあるが、二院制を支持していた。ボルジャーは、ニュージーランドは、成文憲法典、権利章典、議会上院を持たず、かかる機構を有しない憲法体制においては、市民の権利が政府の行政権濫用に対して無防備となると指摘した。そして、ボルジャーが構想した新たな上院の主たる機能は、停止的拒否権、質疑権及び

修正提案権により、行政部に抑制を行うというものであった。<sup>(69)</sup>

1990年の総選挙時、かつて立法評議会の廃止を主導した国民党は、野党の地位にあったが、上院再設置を選挙制度改革の国民投票において提案することを公約に盛り込んだ。しかし、国民党も、①ニュージーランドは単一国家であるため連邦国家のように上下両院に異なる代表を必要としないこと、②議会の特別委員会に上院の活動の多くが引き継がれていたこと、③旧立法評議会は歴史的正当性もなく政治的任命者のフォーラムであったこと、④第二院が任命議員から構成されれば非民主的なものとなり逆に公選議員から構成されれば国民の信任を二つの議院が有することとなること、については認めざるを得なかった<sup>(70)</sup>。1990年実施の世論調査でも、国民の21%が第二院設置を支持、43%が設置に反対、36%が意見なし<sup>(71)</sup>と、国民は第二院の設置に懐疑的であった。

1992年9月19日の選挙制度に関する国民投票 (第1回) は、議会制定法 (1991年選挙国民投票法) に基づき、諮問的なものとして行われ、2つの事項が付された。1つは、単純小選挙区制を維持するか否かであり、84.7%が比例代表制への移行を支持した。もう1つは、補充議席制 (Supplementary Member: SM)<sup>(72)</sup>、比例代表制の一種である単記移議式投票制 (Single Transferable Vote: STV)<sup>(73)</sup>、混合議席比例制、

(63) Royal Commission on the Electoral System, *Report of The Royal Commission on the Electoral System: Towards a Better Democracy*, Wellington: Government Printer, 1986.

(64) 三輪和宏ほか「国民の選択する選挙制度—選挙制度改革に関するニュージーランドの国民投票—」『レファレンス』505号, 1993.2, pp.5-45. を参照。

(65) 混合議席比例制は、ドイツ連邦議会議員の選挙で採用されている小選挙区比例代表併用制と同様の選挙制度である。

(66) Royal Commission on the Electoral System, *op.cit.*(63), p.282.

(67) ワイタンギ審判所は、ワイタンギ条約の実際の適用に関し、マオリ人が提起する請求について勧告し、一定の事項が条約と合致するか否かを決定する機関である (矢部 前掲注(1), p.146.)。

(68) Royal Commission on the Electoral System, *op.cit.*(63), p.282.

(69) Jackson, *op.cit.*(14), pp.68-69.

(70) Joseph, *op.cit.*(1), p.340.

(71) Massicotte, *op.cit.*(49), pp.158-159.

(72) 補充議席制は、我が国における小選挙区比例代表並立制と同様の選挙制度である。



優先投票制 (Preferential Vote: PV)<sup>(74)</sup> の4つの選挙制度から1つを選択するというもので、混合議席比例制が70.5%の支持を得た。

そして、1993年に単純小選挙区制から混合議席比例制への移行が決定される過程で、上院の再設置が議論となった。1992年12月、最初の選挙制度改革法の国民党政府の原案が議会に提出され、これには、議員数30名(6選挙区から各5名)が単記移譲式投票制で選出される公選の第二院の設置に関する規定が含まれていた。この第二院の権限は、英国の貴族院に類似したもので、金銭法案は1か月、それ以外の公法案は6か月の停止的拒否権を有するというものであった。しかし、オーストラリアの上院が単記移譲式投票制で選出され強い権限を有する一方で、ニュージーランドで構想された第二院は停止的拒否権しか有さないものとされたため、第二院を再設置するという重要性は乏しいものとみなされた。しかも、ボルジャー首相が混合議席比例制の導入よりも、上院再設置に積極的であったことから、選挙制度改革つぶしではないかとの疑念が持たれたとともに、議員数が増加することから世論ばかりか与党の支持を得ることも困難であった。また、国民投票で混合議席比例制の導入に反対する場合における選択肢の一つに第二院設置を設けたため投票様式が複雑化したことから、法案のうち第二院設置に関する部分は、委員会段階で他の部分と切り離され、結局成案となるに至らなかった。<sup>(75)</sup>

1992年の国民投票の結果を受けた選挙制度に関する国民投票(第2回)は、1993年11月6日の総選挙と同時に、議会制定法(1993年選挙国民投票法)に基づき、拘束力のあるものとして行われ、単純小選挙区制が46.1%、混合議席比例制が53.9%の支持を得た。

この国民投票により1993年選挙法<sup>(76)</sup>の承認がなされ、混合議席比例制が導入され、1996年10月12日の総選挙から執行された。この比例代表制の導入後、単独政党が過半数の議席を獲得することは困難となったことから、連立政権ないし少数政権が常態化している。

## 2 選挙制度の見直しの新動向

このように、単純小選挙区制から混合議席比例制へと選挙制度が変更されたが、混合議席比例制の見直しはその後もし引き続き行われてきた。1981年以降、議会の特別委員会が選挙制度の検討を行っており、1999年までは各議会期ごとに設置される選挙法委員会がこれを担ってきた。1999年以降は、選挙に関する事項は、法務選挙委員会が担当してきた。<sup>(77)</sup>

1993年選挙法第264条は、2002年6月1日までに混合議席比例制を見直すことを議会に要請しており、2000年4月に代議院に設置された混合議席比例制再検討委員会(MMP Review Committee)は、2001年8月、混合議席比例制が女性、マオリ及び民族的少数者の議員数を増大させるとともに、多くの政党の代表を可能に

(73) 単記移譲式投票制では、選挙人は各候補者に1、2、3…と選好順位を付して投票する。第1順位票の集計で当選基数以上の票を獲得した候補者が当選となる。当選者が定数に満たない場合、当選者の得票から当選基数を引いた票(剰余票)を次順位が付された候補者に移譲し、当選基数に達する候補者がいれば当選となる。この作業を繰り返しても定数に満たない場合は、最下位得票者の票を他の候補者に移譲する。当選者数が定数に達するまでこの手続を繰り返す。

(74) 優先投票制は、選択投票制ともいい、投票用紙に選好順位を付して投票し、過半数を得票する候補者が現れるまで、最少得票候補者の票を次順位が付された候補者に移譲する手続を繰り返す定数1の多数代表制である。

(75) 河島太郎「国民の選択した選挙制度—選挙制度改革に関するニュージーランドの第二回国民投票について—」『レファレンス』518号, 1994.3, p.97.

(76) Electoral Act 1993 No 87.

(77) David McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, 3rd ed., Wellington: Dunmore Publishing Limited, 2005, p.9.



したと積極的に評価し、結論として現状維持を選択した<sup>(78)</sup>。他方、1993年から2008年までの各総選挙後の世論調査によれば、混合議席比例制の支持割合は、最多ではあるものの、徐々に低下する傾向にあった<sup>(79)</sup>。

さらに、1999年以降、選挙制度に関する国民投票の実施を選挙公約に掲げてきた国民党が、労働党に代わって政権に就き、国民投票の方法等を定めた2010年選挙国民投票法<sup>(80)</sup>が制定された<sup>(81)</sup>。

これは、混合議席比例制が小選挙区比例代表併用制であるため、次のような問題があることを背景とする<sup>(82)</sup>。すなわち、ニュージーランドの混合議席比例制については、①連立政権が常態化し、その政権形成過程に不透明性があること、また、小政党が政策形成に過大な影響力を持つこと、②比例区の議席配分に当たって、比例区の得票率が5%未満又は小選挙区で1議席も獲得できなかった政党には配分を行わないという阻止条項があるが、基準が低すぎるために小政党の乱立につながっているという批判があること、③議席配分に当たり、比例区の得票に基づく議席配分数が、小選挙区の獲得議席に満たない場合、超過議席 (overhang seat) が生じ、総定数が増えること、④比例区は拘束名簿式であるため、候補者選定に有権者の意思が反映されないという批判があること、⑤小選挙区と比例区の重複立候補が認められているため、小選

挙区で落選した候補者が比例区で復活当選することがあること、⑥小選挙区の定数は、北島と南島の人口差又はマオリと南島の人口差に従って増加するため、比例区定数が減り、比例性の確保が困難となること、が問題点とされている。

2011年11月26日、代議院の総選挙と併せて、混合議席比例制の維持の是非を問う国民投票が諮問的なものとして行われた。国民投票は、1枚の投票用紙に、①混合議席比例制の維持又は変更、②変更する場合の選挙制度 (単純小選挙区制、優先投票制、単記移譲式投票制、補充議席制) の2つの設問が記載された<sup>(83)</sup>。

事前の各政党の態度は様々であり、国民党は、混合議席比例制に反対、ACT党 (ACT Party)<sup>(84)</sup>は混合議席比例制を支持、労働党は党首が混合議席比例制の支持を表明、マオリ党 (Maori Party)<sup>(85)</sup>は混合議席比例制を支持、統一未来 (United Future)<sup>(86)</sup>は混合議席比例制を支持という状況であった。また、混合議席比例制の維持を主張する市民団体と、変更を主張する市民団体のキャンペーンも行われ、このような動きに対し、世論調査では、徐々に混合議席比例制の維持を求める意見が優位となった<sup>(87)</sup>。

国民投票の結果は、第一の設問については、有効投票数の57.77%が混合議席比例制の維持であり、第二の設問については、有効投票数の46.66%が単純小選挙区制、同じく12.47%が優先投票制、16.73%が単記移譲式投票制、24.14%

(78) 矢部 前掲注(1), p.158.

(79) 安田隆子「ニュージーランドの選挙制度に関する2011年国民投票 (短報)」『レファレンス』736号, 2012.5, p.47.

(80) Electoral Referendum Act 2010 No 139.

(81) 詳しくは、河島太朗「立法情報 ニュージーランド 2010年選挙国民投票法と選挙制度の改正に関する2011年国民投票」『外国の立法』No.250-1, 2012.1, pp.22-23; 安田 前掲注(79), pp.43-51. を参照。

(82) 安田 同上, pp.44-46.

(83) 同上, pp.47-49.

(84) ACT党は、消費者・納税者連盟 (Association of Consumers and Taxpayers) の政治組織として、1993年11月の初の全国大会を経て設立された政党である (Jackson and McRobie, *op.cit.*(27), p.2.)。

(85) マオリ党は、2004年に労働党から離党した議員らにより設立されたマオリ政党である (*ibid.*, p.178.)。

(86) 統一未来は、2001年にニュージーランド統一党とニュージーランド未来党 (従前のキリスト教民主党) が合同した政党である (*ibid.*, p.317.)。

(87) 安田 前掲注(79), pp.49-50.

が補充議席制であったが、投票総数全体では無効票が33.14%と最多を占める結果となった<sup>(88)</sup>。

この結果、ニュージーランドにおける選挙制度は、混合議席比例性が維持されることとなった。ただし、この結果を受けて、選挙委員会(Electoral Commission)では、現行制度を変更することが必要か又は望ましいかについて国民から意見を聴取し決定すること及び法務省に対し制度変更に関する勧告を行うことを目的として、阻止条項、超過議席、拘束名簿式、重複立候補、人口の増減と小選挙区の定数に関する事項等について、再検討が行われている<sup>(89)</sup>。選挙委員会は、公開協議、公聴会を経て、提案を行い、これに対する意見募集の後、2012年10月31日までに法務大臣に最終報告書を提出することとされている<sup>(90)</sup>。

#### IV ニュージーランド議会の構成と機能

これらの諸改革を経て、ニュージーランドにおける議会制度は、英国議会の仕組みを基本としつつ、ニュージーランド独特の特徴が備わったものとなっている。次に、ニュージーランド議会の構成と機能の現状について、詳述することとする。

##### 1 議会の構成

ニュージーランドは、英国と同様、立憲君主制、議院内閣制の政治制度を採用している。1986年憲法第14条第1項は、ニュージーラ

ンドの議会がニュージーランドの君主及び代議院で構成されることを規定する。

##### (1) 定数・任期

代議院の定数は120名であるが、混合議席比例制の選挙制度により超過議席が発生する場合がある。この120名という定数は、OECD(経済協力開発機構)加盟国のうちニュージーランドと同程度の国家規模であるアイルランド、ノルウェー、フィンランド及びデンマークと比べても少ない議員数であると指摘されている<sup>(91)</sup>。超過議席は、2005年総選挙で初めて1議席が生じ<sup>(92)</sup>、2008年総選挙では2議席、2011年総選挙では1議席が生じており、現在、総定数は121名となっている。

1986年憲法第17条は、議会期は、解散がない限り3年を超えないものと定めており、議員の任期は3年である。

##### (2) 選挙制度

選挙権年齢及び被選挙権年齢は、18歳以上である。英連邦諸国は、伝統的に両年齢を21歳以上としてきたが、ニュージーランドでは、これを1969年に20歳に引き下げ、更に1974年には18歳に引き下げている。

前述のとおり、現在のニュージーランド議会では、小選挙区比例代表併用制に相当する混合議席比例制が採用されており、議員の選出方法は、次のとおりである<sup>(93)</sup>。

有権者は、1票を小選挙区(全70区、うち7

(88) 同上, pp.50-51.

(89) 同上, p.51.

(90) Electoral Commission, *MMP Review, Why the Review, Timetable for the Review*. <<http://www.mmpreview.org.nz/why-review>>

(91) Richard Mulgan, *Politics in New Zealand*, Auckland: Auckland University Press, 2004, p.103. なお、各国の議員数/人口は、ニュージーランド121名(2011年総選挙後)/4368千人に対し、アイルランド166名(下院)・60名(上院)/4474千人、ノルウェー169名/4889千人、フィンランド200名/5335千人、デンマーク179名/5545千人である(Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, Geneva: Inter-parliamentary Union, 2011; UN, *World Population Prospects: The 2010 Revision*. (総務省統計研修所編『世界の統計2012』総務省統計局, 2012.)の2010年央推計人口)。

(92) McGee, *op.cit.*(77), p.26.

区がマオリ選挙区)に投票し、1票を比例区(全国単位の1区)に投票する(投票用紙は1枚で、左の欄が比例区、右の欄が小選挙区への投票となっている)<sup>(94)</sup>。

まず、小選挙区で、比較多数を獲得した候補者が当選する。次に、比例区投票の政党名簿の得票に従い、サン・ラグ式<sup>(95)</sup>で各政党に総議席(120人)を仮配分する。各政党の仮配分議席数から、当該政党の小選挙区当選者数を減じ、不足分を当該政党の名簿から補充し当選とする。名簿は、拘束名簿式であり、あらかじめ政党が定めた名簿順位に従い、上位から不足分(補充分)の候補者が当選する。なお、小選挙区と比例区で重複立候補ができるため、政党名簿中の小選挙区当選者を除いた次順位の候補者が当選となる。

各政党の仮配分議席数と、当該政党の小選挙区当選者数が同数になる場合は、小選挙区当選者だけが当選となり、当該政党名簿からの補充は行われない。各政党の仮配分議席数より、当該政党の小選挙区当選者数が多い場合は、小選挙区当選者を全員当選とし、総定数を当該選挙に限り臨時に増加させる(この増加した議席を超過議席という)。

阻止条項については、政党名簿への投票について得票率が有効投票総数の5%未満であり、また、小選挙区での当選者がいない政党は、議席

配分を受けられないこととされている。

### (3) 政党

第二次世界大戦後から1993年までは、国民党と労働党の二大政党による政権交代が行われてきたが、比例代表制を基本とする選挙制度の採用の結果、1996年以降ニュージーランドでは連立政権ないし少数政権が常態化している。1993年の総選挙では、国民党、労働党、同盟(Alliance)<sup>(96)</sup>のほか、ニュージーランド・ファースト(New Zealand First)<sup>(97)</sup>が議席を得ていた。1996年総選挙後は、議会に議席を有する政党としては、国民党、労働党、ニュージーランド・ファースト、同盟、ACT党及びニュージーランド統一党(United New Zealand Party)<sup>(98)</sup>の6政党があったが、1999年総選挙で、緑の党(Green Party)<sup>(99)</sup>が同盟から分離して7政党となり、2002年総選挙後は、同盟が議席を失い、革新連合(Progressive Coalition)<sup>(100)</sup>が議席を得た<sup>(101)</sup>。

1996-1999年は、当初はジム・ボルジャー、次いでジェニー・シプリー(Jenny Shipley)を首班とする国民党とニュージーランド・ファーストとの連立政権であった(ニュージーランド・ファーストは1998年に連立離脱)。1999-2008年は、ヘレン・クラーク(Helen Clark)を首班とする政権が3議会期の間続いたが、1999-2002年は労働党と同盟の連立政権、2002-2008年は労働

(93) 三輪和宏「諸外国の下院の選挙制度(資料)」『レファレンス』671号, 2006.12, pp.92-93; 安田 前掲注(79), pp.43-46.

(94) 安田 同上, p.43; Electoral Commission, *Elections New Zealand, Mixed Member Proportional (MMP) electoral system*. <<http://www.elections.org.nz/voting/mmp/mixed-member-proportional-mmp-electoral-system.html>>

(95) サン・ラグ式では、各政党の得票数を1、3、5、7、9…の奇数で順次割り算し、商の大きい順に定数まで1議席ずつ配分する。

(96) 同盟は、1991年に3小政党により結成され、一時期緑の党も参加したが、2002年にジム・アンダートン(Jim Anderton)が離党して革新連合を設立して以降、党勢が低下した(Jackson and McRobie, *op.cit.*<sup>(27)</sup>, pp.6-7.)。

(97) ニュージーランド・ファーストは、1993年に国民党の反主流派議員ウィンストン・ピーターズ(Winston Peters)が結成した政党である(*ibid.*, p.199.)。

(98) ニュージーランド統一党は、1995年に、労働党、国民党、ニュージーランド未来党の議員によって設立され、2001年にニュージーランド未来党と合同して統一未来となった政党である(*ibid.*, pp.319-320.)。

(99) 緑の党は、1990年総選挙前に結成され、一時期同盟に参加した環境政党である(*ibid.*, p.116.)。

(100) 革新連合は、ジム・アンダートンによって2002年に設立された政党である(*ibid.*, p.8.)。なお、後に党名を革新党に変更した。

(101) Stephen Levine, "Parliamentary Democracy in New Zealand," *Parliamentary Affairs*, vol.57 no.3, July 2004, p.649.



党と革新連合（後に革新党（Progressive Party））の連立政権であった。2008-2011年は、ジョン・キー（John Key）を首班とする国民党が与党となり、これに、ACT党、マオリ党及び統一未来が閣外協力をする政権であった。直近の2011年11月26日の総選挙の結果は、国民党59議席、労働党34議席、緑の党14議席、ニュージーランド・ファースト8議席、マオリ党3議席、マナ党（Mana Party）<sup>(102)</sup>1議席、ACT党1議席、統一未来1議席であり、国民党に、マオリ党、ACT党及び統一未来がそれぞれ閣外協力協定を締結している。混合議席比例制による初の総選挙実施後の国民党とニュージーランド・ファーストによる連立政権は与党が議会の多数を占めていたが、1998年のニュージーランド・ファーストの連立離脱以降、ニュージーランドでは与党が議席の過半数を占めない少数政権が続いている。

なお、二大政党制の時代に比して多党化した現在でも、代議院議事規則<sup>(103)</sup>第36条に、ウェストミンスター・モデルの議会において政府に対峙する「野党第一党党首」（Leader of the Opposition）に関する規定が置かれている。野党第一党党首が誰であるのかについて疑義がある時は議長がこれを決する<sup>(104)</sup>、野党第一党党首には、その職に対する給与が支払われ、大臣又は野党第一党党首としての給与を受けていない党首にも給与が支給される<sup>(105)</sup>。

また、代議院に議席を有する各政党は、議員総会（Caucus）と呼ばれる議員の定期会合（開議期間中は火曜日朝開催）を開催する。特定の分

野の政策形成に資するため、各議員総会に委員会が設置されることが多い<sup>(106)</sup>。

## 2 議会の権限・機能

### (1) 政府の存立

議院内閣制における議会の本質的な機能として、代議院には政府を存立させる機能がある。ニュージーランドの統治機構の基本原則である「責任政府」（Responsible government）とは、政府がその職に在るためには代議院の信任を有しなければならないということを意味する<sup>(107)</sup>。その結果として、政府は、代議院に対して説明責任を負うこととなる<sup>(108)</sup>。

### (2) 立法

#### (i) 法律の制定

1986年憲法第15条は、ニュージーランド議会が、法律を制定する全ての権限を継続して有すること、同憲法法の施行後に可決された英国議会のいかなる法律も、ニュージーランド法の一部としてニュージーランドに及ばないことを規定する。

#### (ii) 委任立法の審査

「委任立法」（delegated legislation）、「従位立法」（subordinate legislation）及び「規則」（regulations）という文言は、議会制定法によって委任された権限に基づき制定された法的文書を示す同意語として用いられる<sup>(109)</sup>。議会は、委任立法の作成には関与しないが、議事規則第314条から第320条までにおいて、委任立法の議会審議手続

<sup>(102)</sup> マナ党は、マオリ党から離党した議員により、2011年に選挙委員会に登録されたマオリ政党である。

<sup>(103)</sup> *Standing Orders of the House of Representatives*, 2011, Brought into force: 20 February 1996, Amended 5 October 2011. 以下脚注においてS.O.と略す。なお、議事規則は、1974年まで公的議事と私的議事の二編に分けられていたが、同年、両者は統合されている（McGee, *op.cit.*<sup>(77)</sup>, p.119.）。

<sup>(104)</sup> McGee, *ibid.*, p.85.

<sup>(105)</sup> *ibid.*, pp.85-86.

<sup>(106)</sup> *ibid.*, pp.87-88.

<sup>(107)</sup> Cabinet Office, *Cabinet Manual 2008*, Wellington, 2008, p.83.

<sup>(108)</sup> Office of the Clerk of the House of Representatives, *Parliament Brief: Government Accountability to the House*, 2010, p.1.



が定められている。

代議院は、決議によって、規則の修正、取消し及び差替えを行うことができる<sup>(110)</sup>。規則の審議には、代議院で承認されなければ発効しない「承認決議手続」(Affirmative resolution procedure)と、代議院で否認されない限り発効する「否認決議手続」(Negative resolution procedure)が議事規則上定められている。<sup>(111)</sup>

特別委員会の一つである規則審査委員会(Regulations Review Committee)は、議事規則の定めるところにより、委任立法についての審査、委任立法の運用に係る苦情の調査等を行う。規則審査委員会は、委任立法の審査の重要性が増加したことを受けて1985年に設置されたものであり、同時期に各主題別特別委員会にも付託事項に関し、委任立法についての調査権が与えられている。<sup>(112)</sup>

規則審査委員会は、規則制定権限等について、他の委員会に付託された法案の審査を行うことができる。慣行により、規則審査委員会は、政府の利害を超えて活動し得るよう、野党議員によって主宰される。一定の期間経過後に議会制定法によって承認されないと効力を失う規則についてその効力を存続させるため、従位立法(承認及び有効化)法案<sup>(113)</sup>が制定される。<sup>(114)</sup>

### (3) 財政統制

1989年財政法<sup>(115)</sup>により、会計年度は、7月1日から6月30日まで(従前は4月1日から3月31日まで)とされている。新年度が始まる7月1日までに本予算の成立が見込めない場合には、暫定予算で対応することとなるが、これが通例となっている<sup>(116)</sup>。議会は、このための暫定予算法(Imprest Supply Act)の承認権限を有する。

毎年度3件の歳出予算法案(Appropriation Bill)が提出されるが、最初の歳出予算法案は、7月31日までに、予算(Budget)<sup>(117)</sup>が代議院に提出される予算日(Budget Day)に提出されなければならない<sup>(118)</sup>。

歳出予算法案は、財務歳出委員会及び関係委員会に付託される。最初の歳出予算法案は、予算とともに、予算提出後3か月以内に審議されなければならない。二番目の歳出予算法案は、追加歳出見積りと併せて、通常、会計年度末近くに可決される。三番目の歳出予算法案は、議決外支出の承認のため、会計年度が終了した後、に可決される。<sup>(119)</sup>

### (4) 条約承認

1996-97年に、政府の議会に対する説明責任を強化するため、国際条約の審査手続の見直しが行われ、1998年5月、議事規則第7章に新たな議事手続が盛り込まれた<sup>(120)</sup>。批准、加盟、

(109) Office of the Clerk of the House of Representatives, *Parliament Brief: The legislative process*, 2010, p.3.

(110) McGee, *op.cit.*(77), p.411.

(111) S.O. 318-319; Office of the Clerk of the House of Representatives, *Effective House Membership: A Guide for Members of Parliament*, 2011, p.40.

(112) McGee, *op.cit.*(77), p.397.

(113) Subordinate Legislation (Confirmation and Validation) Bill. これは、サンセット条項により規則が一定期間経過後に失効することを回避するための法案である (*ibid.*, p.408.)。

(114) Office of the Clerk of the House of Representatives, *op.cit.*(109), p.3.

(115) Public Finance Act 1989 No 44.

(116) 久保田治郎「ニュージーランドにおける予算会計制度改革—透明で開かれた財政運営を求めて—」『行政管理研究』98号, 2002.6, p.8.

(117) 我が国の予算は、歳入歳出見積りと同時に歳出権限付与法としての性格を併せ持っているが、ニュージーランドでは英国と同様に両者が別個の形式とされている(同上, p.6.)。

(118) Joseph, *op.cit.*(1), pp.319-320, 324; The Treasury, *A Guide to the Public Finance Act*, 2005.8, p.13.

(119) Joseph, *ibid.*; The Treasury, *ibid.*, p.78.

受諾又は承認を要する全ての条約は、代議院に提出され、国益の観点からの分析が行われなければならない<sup>(121)</sup>。従前、政府の条約締結に議会はわずかに関与し得るに過ぎなかったが、現在の議事手続の下では、政府に条約締結の最終的決定権が留保されるものの、議会での精査の機会が確保されている<sup>(122)</sup>。全ての条約は、緊急の場合を除き、外務防衛貿易委員会に付託される<sup>(123)</sup>。

### 3 議事手続等

#### (1) 会期制度

第44回議会(1993-96年)以降、会期(session)は、議会期中を通じて継続することが例となっている<sup>(124)</sup>。議会年(parliamentary year)は、通常、2月に始まり、クリスマス直前に終了する<sup>(125)</sup>。

開会式(State Opening of Parliament)は、旧立法評議会議場で行われる。首相が、総督に演説書を奉呈し、総督が玉座から演説を行い、政府の立法計画が公表される。<sup>(126)</sup>

毎年の会期制が廃止されるまで、開会式は例年の行事であったが、現在では、これは3年の議会期の冒頭に行われ、会期の2年目及び3年目の冒頭には、首相が政府の立法計画について

同様の演説を行っている<sup>(127)</sup>。

議会の解散又は任期満了によって全ての議事は消滅するが、1986年憲法第20条は、議院の決議によって新たに召集される議会に、議事を継続〔再提出〕(reinstatement)することができることを定める。2005年に行われた1986年憲法の改正により、新たに召集された議会において、前議会で到達していた審議段階から審議を行い得ることとされている<sup>(128)</sup>。

会議は、原則として、火曜日及び水曜日の午後2時から午後10時までと木曜日の午後2時から午後6時まで行われるが、必要がある場合には日曜日を除く他の曜日にも行うことができる<sup>(129)</sup>。

#### (2) 議事運営機関

議会には、議長(Speaker)1名が置かれ、副議長(Deputy Speaker)1名が議長の代理を務めるほか、議長補(Assistant Speaker)(2名まで任命可)が議長を補佐する<sup>(130)</sup>。議長は、本会議の議事を主宰するとともに、議事委員会(Business Committee)、議事規則委員会(Standing Orders Committee)、議会役員委員会(Officers of Parliament Committee)の委員長となる。

<sup>(120)</sup> *ibid.*, pp.331-332.

<sup>(121)</sup> *ibid.*, p.332.

<sup>(122)</sup> *ibid.*, p.333.

<sup>(123)</sup> *ibid.*

<sup>(124)</sup> McGee, *op.cit.*(77), p.109.

<sup>(125)</sup> Mulgan, *op.cit.*(91), p.104.

<sup>(126)</sup> McGee, *op.cit.*(77), p.142.

<sup>(127)</sup> New Zealand Parliamentary Service, *The Business of Parliament in History*, Parliamentary Research Paper, June 2010, p.2.

<sup>(128)</sup> Office of the Clerk of the House of Representatives, *Parliament Brief: Parliament and the General Election*, 2010, p.2.

<sup>(129)</sup> New Zealand Parliamentary Service, *op.cit.*(127), p.4. なお、火曜日と水曜日は午後6時から午後7時30分まで休憩となる(S.O. 43(2).)。

<sup>(130)</sup> 2011年総選挙後の第50回議会の議長は、国民党所属のロックウッド・スミス(Lockwood Smith)議員であり、副議長は国民党所属のエリック・ウィルバー・ロイ(Eric Wilbur Roy)議員である。また、議長補は、国民党のウィリアム・リンゼイ・ティッシュ(William Lindsay Tisch)議員と労働党のハロルド・ヴァレンタイン・ロス・ロバートソン(Harold Valentine Ross Robertson)議員が1名ずつ任命されている(House of Representatives, *Sessional and other orders of continuing effect*, Fiftieth Parliament (as at 5 April 2012), p.1.)

ニュージーランドの代議院議長は、英国の庶民院議長とは異なり、再任が保障されておらず、基本的に政権党から選出される<sup>(131)</sup>。ニュージーランドにおいて、議長は、公平に活動することが期待され、本会議での討論に参加しない（全院委員会における討論には参加することができる）が、英国議会の議長が選出されると中立的立場を採ると異なり、自らの政党との関係を保持する。また、議長は、キャスティング・ボートを投じることはできないが、通常の表決を行う。これにより、総選挙で決定された政党比率の維持を確保している。<sup>(132)</sup>

1996年の総選挙に先立って行われた議事規則の改正で新設された議事委員会は、欧州大陸型議会における議事協議会に相当する機関を設置しようとしたものである<sup>(133)</sup>。議事委員会は、6議席以上を有する政党から各1名の議員、連立政権内の6議席未満の小政党は1名の議員、連立政権外の6議席未満の小政党及び無所属議員の中から1名の議員が出席することができ、会期中は毎週火曜日の午後で開催される<sup>(134)</sup>。議事委員会の目的は、多党化した議会の効率的運営にあり、年間の審議計画及び議事日程を作成するほか、特別委員会の選任など議会の構成に関する事項も管轄する<sup>(135)</sup>。

首相は、政府のリーダーであるとともに、歴史的には代議院におけるリーダーでもあったが、1978年以降、代議院におけるリーダーに

は上級大臣職である院内総務（Leader of the House）が任命されている。院内総務は、政府議事の順序を決定し、主として政府の立法計画の時機について責任を有する。院内総務は、議事委員会に出席し、案件処理に関する政府の意向及び開議予定を示す。また、院内総務及びその指名する者は、職務上、議会事務局委員会（Parliamentary Service Commission）<sup>(136)</sup>の構成員となる。<sup>(137)</sup>

院内幹事（Whips）は、採決における所属議員の投票行動を規律し、一般に議事委員会に所属政党を代表して出席する。院内幹事には所属議員数に応じて増額される給与が支払われる。<sup>(138)</sup>

### (3) 本会議・委員会

#### (i) 本会議

議事進行のための定足数の維持は政府の責任とされていたが、定足数は、1996年に混合議席比例制と新たな議事規則が導入された際に廃止されている。政府にのみ責任を負わせるべきではないという議論もあったが、責任の共有は望ましくないということで、議事規則第38条により、現在では少なくとも政府の大臣1名の出席が必要とされている。<sup>(139)</sup>

表決方法は、発声表決（Voice vote）、政党表決（Party vote）、個人表決（Personal vote）の種別がある<sup>(140)</sup>。発声表決は、賛成（Aye）又

(131) McGee, *op.cit.*(77), p.53.

(132) Office of the Clerk of the House of Representatives, *Parliament Brief: Officers of the House*, 2010, p.1.

(133) 大山礼子『比較議会政治論—ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル—』岩波書店, 2003, p.115.

(134) McGee, *op.cit.*(77), p.167.

(135) 大山 前掲注(133), p.115.

(136) 議会事務局委員会の構成員は、議長、院内総務及び時宜に応じてその指名する者、野党第一党党首及び時宜に応じてその指名する者等である（Parliamentary Service Act 2000 No 17 s.15.）。

(137) McGee, *op.cit.*(77), p.94.

(138) *ibid.*, p.87.

(139) New Zealand Parliamentary Service, *op.cit.*(127), p.3. 議事規則第38条には、「大臣は、議院の開会時間中、出席しなければならない。大臣が出席していない場合、議長は議事を中断し、本鈴を5分間鳴動する。大臣が現れないとき、議長は、次の会議の時まで本会議を散会する。」と規定されている（S.O. 38.）。

(140) S.O. 136-144.



は反対 (No) を議長が問うもので、その結果は議長が決するところによる<sup>(141)</sup>。政党表決は、オランダで用いられている制度を基に1996年に導入された政党単位の表決方法であり、発声表決に引き続いて更に正式な表決を議員が求める場合に最も一般的な方法となっている<sup>(142)</sup>。1996年までは、発声表決よりも正式な表決方法としては、分列表決が用いられていたが、現在この方式に相当するのは個人表決となっている<sup>(143)</sup>。個人表決は、道義的事項 (conscience issue) について、議場で分列して表決を行うものであり、議事規則第148条により20名以上の投票又は棄権という議決要件がある。

本会議場は、19.83メートル×13.12メートルで<sup>(144)</sup>、英国議会の上下両院の本会議場とは異なり、各議員分の座席がある。また、政府と野党第一党が向かい合う対面型の議場を基本とし、馬蹄型 (horseshoe) の中間部分にその他の

政党が着席することとされている<sup>(145)</sup>。議長は、馬蹄型の開放部分の高座に着席し、これにより、議長が議場を見渡せるようになっている<sup>(146)</sup>。なお、可能である限り、各政党の党首は、前方の座席に座るものとされている<sup>(147)</sup>。【図1を参照】

議場の構造と議席の配置は、その国の議会の特徴を如実に表す<sup>(148)</sup>。ニュージーランド代議院の本会議場も、基本的には英国流のアリーナ型<sup>(149)</sup>の議席配置を維持している。英国型の二院制議会時代の上院の議場も存置されており、そこで開会式等が行われる<sup>(150)</sup>。

#### (ii) 全院委員会

全院委員会 (Committee of the Whole House) は、全議員から構成され、本会議が、特定の議事を詳細に審査するために委員会の形態に移行したものである。法案審議において、第二読会の後

(141) McGee, *op.cit.*(77), p.203.

(142) *ibid.*, p.204.

(143) *ibid.*

(144) *ibid.*, p.123.

(145) Mulgan, *op.cit.*(91), p.104.

(146) New Zealand Parliament, *Guide to the debating chamber*, 21 February 2012. <<http://www.parliament.nz/en-NZ/Features/1/0/e/00NZPHomeNews201202211-Guide-to-the-debating-chamber.htm>>

(147) McGee, *op.cit.*(77), p.124.

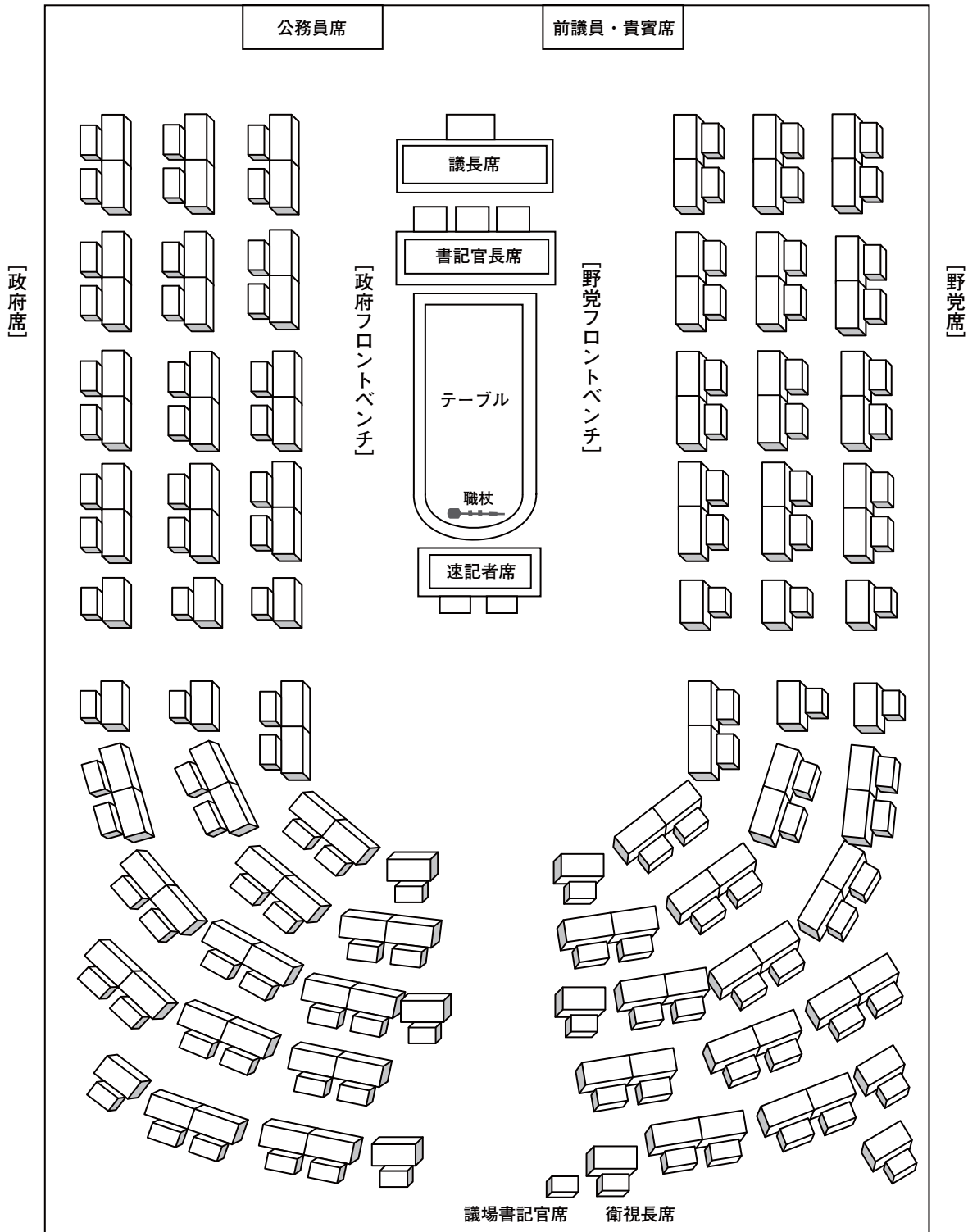
(148) アメリカの政治学者ネルソン・ポルスビー (Nelson W. Polsby) は、議会をアリーナ型議会 (legislative arena) と変換型議会 (transformative legislature) という二つの類型に分類した。この点につき、大山礼子『国会学入門 第二版』三省堂, 2003, pp.21-22; 加藤秀治郎・水戸克典編『議会政治—N・W・ポルスビー「立法府」収録— 第2版』慈学社出版, 2011, pp.77-178; Nelson W. Polsby, "Chap.4 Legislatures," Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Governmental Institutions and Processes*, (Handbook of political science, vol. 5), Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Pub. Co., 1975, pp.257-319. を参照。

(149) アリーナ型議会とは、議会を闘技場 (アリーナ) あるいは劇場のような存在と捉え、そこで演じられる議員の弁論が審議の中心となっているタイプの議会のことで、他方、変換型議会とは、議会に持ち込まれる社会の様々な問題を議論し、法律という形式に変換してアウトプットする機能に重点を置いた実務型の議会をいう。ポルスビーによれば、アリーナ型議会の代表は英国議会であるのに対して、変換型議会の典型がアメリカ連邦議会とされているが、政府 (与党) と野党の区別が存在する議院内閣制の下での議会はいずれもアリーナ型議会の要素を持つので、この分類は、議院内閣制の下での議会と大統領制の下での議会を比較したものと考えることもできる (大山 前掲注<sup>(148)</sup>, pp.21-22)。

(150) 上院において衛視長の役割を担っていた黒杖官 (Usher of the Black Rod) の職も、儀典のために現在でも置かれている。黒杖官は、儀典が行われる際に代議院との連絡を行う役割を担い、総督が旧立法評議会議場において行われる開会式を召集する際に、代議院のドアを3回ノックし、その後のみ、総督が代議院議員の出席を求めていることを知らせる。これは、君主は代議院議場に立ち入らないという慣行を維持しているもので、代議院の独立性を象徴するものとなっている (New Zealand Parliament, *How Parliament works, People in Parliament*. <<http://www.parliament.nz/en-NZ/AboutParl/HowPWorks/People/0/a/f/0afe831bd86b4c03b92cc769806bdb3b.htm>>).



図1 ニュージーランド議会の本会議場



(出典) New Zealand Parliament, *Debating Chamber as at 24 May 2012*. <[http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/397EB2CD-755B-44E6-B3A1-4631E33917E9/222294/2012\\_05\\_25.pdf](http://www.parliament.nz/NR/rdonlyres/397EB2CD-755B-44E6-B3A1-4631E33917E9/222294/2012_05_25.pdf)>; Richard Mulgan, *Politics in New Zealand*, 3rd ed., Auckland: Auckland University Press, 2004, p.119; David McGee, *Parliamentary Practice in New Zealand*, 3rd ed., Wellington: Dunmore Publishing Limited, 2005, pp.123-124. を基に筆者作成。

の委員会段階として開催される。この段階でも、議員は、法案の条文に対する修正を提案することができる。本会議とは異なり、議員が討論において1回を超えて発言することができる。<sup>(151)</sup>

全院委員会では、議長は議長席を離れ、議会の権威の象徴である職杖 (Mace) はテーブルの下に置かれる。副議長 (副議長不在時には議長補) が、全院委員会における委員長となる。いずれもが不在時には、本会議において委員長を指名することができる。<sup>(152)</sup>

### (iii) 特別委員会

特別委員会 (Select Committee) は、政党比率に応じて7~12名の委員で構成される<sup>(153)</sup>、実際には常設の委員会である。定足数は、委員の半数である<sup>(154)</sup>。議事規則に基づき、特別委員会は、13の主題別委員会とそれ以外の4委員会の計17委員会が設置されている<sup>(155)</sup>。特別委員会は、議員以外の者を関与させることができ、立法、請願審査、財政上の審査、条約審査等の機能を有する<sup>(156)</sup>。また、任意の参考人意見聴取、文書提出のほか、強制的な証人の出頭、文書提出を求める権限も有する<sup>(157)</sup>。

主題別の特別委員会は、大臣の所管に対応する形で、商業、教育科学、財務歳出、外務防衛貿易、政府管理、保健、法務選挙、法令、地方政府環境、マオリ問題、第一次産品、社会サービス、運輸産業の13分野の省別特別委員会が置かれている。

このほか、議会役員 (Officers of Parliament)、議会特権 (Privileges)、規則審査 (Regulations Review)、議事規則 (Standing Orders) の4つの特別委員会が設置されている。また、法案審査や国政調査のため、アドホックに委員会を設置することもできる。なお、議事委員会は、全会一致の原則で決定を行い、その構成員及び運営は、他の特別委員会に比して流動的かつ独特のものであるため、特別委員会とはみなされていない<sup>(158)</sup>。

### (4) 立法過程

ニュージーランドの立法過程の基本構造は、次のとおりである<sup>(159)</sup>。

#### (i) 法案の種類

法律案は、1999年11月1日までは、公法案 (Public Act) と私法案 (Private Bill) に大別されていた<sup>(160)</sup>。現在では、法律案の種類としては、政府提出法案 (Government Bill)、議員提出法案 (Member's Bill)、地方特別法案 (Local Bill) 及び私法案 (Private Bill) がある<sup>(161)</sup>。

#### <政府提出法案>

政府は、選挙公約を実施するための立法計画を策定し、政府提出法案を作成する。法案提出前に、政府が関係者に対して協議を行うこともある。成立する法案の多くは、政府提出法案である。

#### <議員提出法案>

<sup>(151)</sup> New Zealand Parliament, *Glossary, committee of the whole House*. <<http://www.parliament.nz/en-NZ/Glossary/5/9/9/00CLOOCGlossary1-Glossary.htm>>

<sup>(152)</sup> S.O. 168, 169.

<sup>(153)</sup> Office of the Clerk of the House of Representatives, *Parliament Brief: Select Committees*, 2010, p.1.

<sup>(154)</sup> S.O. 206(1).

<sup>(155)</sup> S.O. 181, 185.

<sup>(156)</sup> McGee, *op.cit.*(77), pp.236-239.

<sup>(157)</sup> Office of the Clerk of the House of Representatives, *op.cit.*(153), p.3.

<sup>(158)</sup> McGee, *op.cit.*(77), p.236.

<sup>(159)</sup> Office of the Clerk of the House of Representatives, *op.cit.*(109), pp.1-4.

<sup>(160)</sup> McGee, *op.cit.*(77), p.305.

<sup>(161)</sup> S.O. 250(1).

政府の立法計画に含まれないものの公共政策に影響を及ぼす法案は、大臣以外の議員によって提出される。ただし、代議院における時間的制約による法案処理能力の関係から、議員提出法案を一定数に抑える必要があり、その提出に際しては抽選が行われる。議員提出法案が実際に可決されることは多くないが、議員提出法案が広範な支持を得た場合、同様の目的を有する政府提出法案によって成立する可能性はある。また、政府が議員提出法案を支持し、法案起草に際して立案作業のサポートを行うこともあり得る。議員提出法案が政府立法の優先順位に影響を与えることもある。

#### <地方特別法案>

地方特別法案は、地方自治体が提起し、一般法において認められていない権限を特定の地方自治体に認めることを内容とするものである。当該地方の選出議員が、地方特別法案の担当議員となる。法案を提起した地方自治体は、法案処理に関連した費用について一定額の手数料<sup>(162)</sup>を支払う必要がある。

#### <私法案>

私法案は、特定の個人又は団体の利益のため、一般法の例外を設けるものである。今日、ほとんどの私法案は、企業活動に関連するものである。私法案を提起する者は、いずれかの議員に、代議院での法案審議の担当を依頼する。私法案についても、一定額の手数料<sup>(163)</sup>を要する。

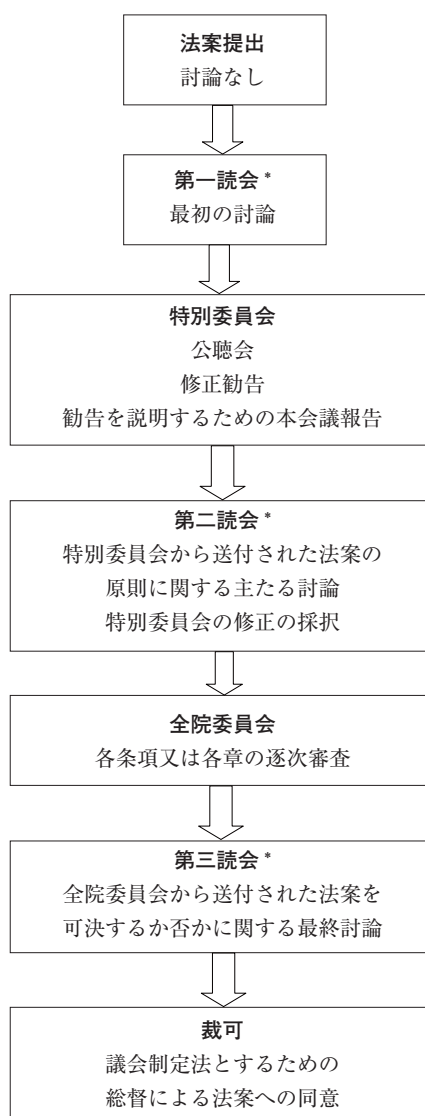
#### (ii) 三読会制

ニュージーランド議会は、英国議会の庶民院と同様の立法過程を採用し、第一読会、第二読会、委員会、全院委員会、第三読会の三読会制を採っていた。この三読会制は現在でも維持されているが、特別委員会による立法の審査の重

要性が高まり、1972年から、第一読会の後に、特別委員会による審査が行われるようになってきている<sup>(164)</sup>。

現在、法案の議会への提出から制定までは、次のような過程を経る<sup>(165)</sup>。【図2を参照】

図2 ニュージーランド議会の立法過程



\* 各読会の段階で、本会議における表決により法案は廃案とされ得る。  
(出典) Office of the Clerk of the House of Representatives, *Parliament Brief: The legislative process*, 2010, p.4. に掲載の図を基に筆者作成。

<sup>(162)</sup> 手数料は、2,000NZ ドルとされている (Appendix C to S.O. cl.13(1))。

<sup>(163)</sup> 同上

<sup>(164)</sup> New Zealand Parliamentary Service, *op.cit.*<sup>(127)</sup>, pp.7-8.

<sup>(165)</sup> Office of the Clerk of the House of Representatives, *op.cit.*<sup>(109)</sup>, pp.2-3.



### <提出>

政府提出法案は、勤務日（開議日の場合は午後1時まで）に、政府の法案提出の意思を院内総務が書記官長に通告することをもって提出となる。議員提出法案は、書記官長によって代議院にその提出が公表された時に提出となる。地方特別法案又は私法案は、勤務日（開議日の場合は午後1時まで）に、書記官長に署名入りの写しが届けられ、議員によって法案提出の意思の通告がなされた時に提出となる。<sup>(166)</sup>

法案の提出段階では討論は行われない。法案には、その目的とする政策を記した説明文書（explanatory note）を付さなければならない。

### <第一読会>

第一読会では、法案の題名が読み上げられる。議員が提出された法案の内容について検討するため、また、1990年ニュージーランド権利章典法<sup>(167)</sup>第7条に基づき、法務総裁が同法に定める権利及び自由に抵触していないかを検討するため、第一読会は、提出から3開議日の間を行うことができない。

第一読会は、代議院が更なる審議を行う必要があるか否かを審議する最初の機会である。審議時間は、政府提出法案の場合は2時間、その他の法案の場合は1時間強に限定されている。審議の最後に、代議院は当該法案についての「第一回目の読会」とすべきか否かを決する。この投票で敗北すると法案は廃案となる。第一読会で可決されると法案は特別委員会に付託される。

### <特別委員会>

法案が特別委員会に付託されると、本会議で異なる期日を指定しない限り、委員会は6か月以内に本会議報告を行うこととなる。報告の期日は、委員会の法案審査期間がより必要である

場合には、延長することができる。

通例、委員会は、公衆からの提案、当該提案に関する証言を求め、公聴会が行われ、本会議に修正勧告を行う。委員会報告書は、修正勧告、再印刷された法案、解説書（commentary）<sup>(168)</sup>から構成される。法案は、委員会の報告書提出から3開議日以降に、第二読会に付される。

### <第二読会>

第二読会は、法案の原則に関する主たる審議の場である。この段階では、当該法案の担当議員により主導され、2時間を限度に審議が行われる。全ての委員会可決修正は、第二読会で合意が得られれば、法案に組み込まれて審議される。審議が終局すると特別委員会合意が得られなかった委員会修正を採択するか否かを決する。更なる修正を経て、法案が第二読会を通過すると、当該法案は最終通過段階に入ったとみなされる。法案は、第二読会の段階で廃案とすることもできる。

### <全院委員会>

本会議が、全議員を構成員とした委員会形態となり、法案の精査と追加修正の権限を本会議から委任されるのが全院委員会である。議長は、全院委員会の議事を主宰しない。修正を行う場合、議員は、補足議題書（supplementary order paper）<sup>(169)</sup>の形式であらかじめ修正案を提出する。

全院委員会の段階では審議時間の制限はなく、議員は各条項について5分間の演説の機会を有する。賛否が分かれる重要法案については、この手続は数日にわたって行われ得る。また、多数の法律を改正する法案のような場合には、この段階で改正対象となる主な法律ごとに新たな題名を付して法案を分割することも行われ得る。

<sup>(166)</sup> S.O. 272, 273, 278.

<sup>(167)</sup> New Zealand Bill of Rights Act 1990 No 109.

<sup>(168)</sup> 委員会による勧告と審査事項の説明文書。

<sup>(169)</sup> あらかじめ提出された補足議題書に重要な政策が含まれている場合には、特別委員会の段階で審査することもできる。

法案の最終形態が合意されると、法案は、本会議に戻され、新たに盛り込まれた修正を示して再度印刷に付される。

＜第三読会＞

第三読会は、代議院における最終段階である。これは、法案を全院委員会から送られてきた形で可決すべきか否かについて討論し、決定する最後の機会となる。この段階では、規定を詳細に審議することはなく、概括的に討論を行う。討論は、2時間まで行うことができる。

第三読会で同意されると、法案は代議院によって可決されたこととなり、裁可の手續に進む。

(iii) 裁可

1986年憲法第16条により、代議院によって可決された法律案は、君主又は総督がこれに同意し、かかる同意の印として署名を行った時、

法律となる。

この裁可 (Royal Assent) の手續は、首相 (又は代わってこれを行って得る最先任の大臣) の助言により行われる。裁可の手續は、議会が、君主 (総督が代理をするニュージーランド女王) と代議院とで構成されるということを示すものとなっている。1852年ニュージーランド憲法法においては、法案に対し総督は、同意、拒否又は留保若しくは修正を行う権限を有することが規定されていたため、植民地時代の1855年と1867年に2法案が拒否されたことがあるが、現行の1986年憲法法においては、総督は大臣の助言と承認に基づく法案に対する同意権のみが規定されており、拒否権は廃止されている<sup>(170)</sup>。

1991年以降の立法統計を見ると、1996年の比例代表制への転換の前後を通じて、政府提出法案が提出数及び成立数ともに圧倒的に多くなっている。【表2を参照】

表2 ニュージーランド議会の立法統計

議会期	期間	政府提出法案			議員提出法案			地方特別法案			私法案		
		継続	提出	成立	継続	提出	成立	継続	提出	成立	継続	提出	成立
第43回	1991-1993	48	150	442 1991:152 1992:139 1993:151	10	31	6	2	25	21	2	11	8
第44回	1993-1996	16	139	418 1994:164 1995:95 1996:159	15	35	5	2	22	18	4	11	11
第45回	1996-1999	33	191	371 1997:109 1998:121 1999:141	26	61	4	2	14	8	4	7	9
第46回	1999-2002	45	146	221 1999:1 2000:93 2001:102 2002:25	22	40	8	2	13	8	1	7	6
第47回	2002-2005	69	154	385 2002:59 2003:127 2004:111 2005:88	20	34	8	3	10	8	2	4	5
第48回	2005-2008	40	182	346 2005:38 2006:91 2007:113 2008:104	14	37	3	1	11	8	1	8	8
第49回	2008-2011	59	231	311 2008:7 2009:70 2010:137 2011:97	16	33	2	2	7	2	1	3	5

(注) 審議過程において法案の分割が行われ得るため、特に政府提出法案については、提出数よりも成立数が上回ることが多い。政府提出法案の成立数の下には、各議会期に含まれる各年ごとの成立数を付した。  
(出典) *Journal of the House of Representatives of New Zealand*. を基に筆者作成。

## V 政治システムの変容

以上見てきたように、上院の廃止、比例代表制の導入を経て、ニュージーランド議会は、英国の議会制度をその出発点としつつも、独特な進化を遂げてきた。ここで、英国議会との比較を交え、また、代議制を補完する諸制度にも言及しつつ、ニュージーランドの政治システムの変容の意味について検討してみたい。

### 1 上院廃止による変化

ニュージーランドにおける上院廃止は、議会における上院の切断 (truncation)<sup>(171)</sup>あるいは切断された二院制 (a truncated bicameral system)<sup>(172)</sup>という上院を切り落とす形で行われた。非公選の上院の改革に関して、英国・ハル大学のフィリップ・ノートン (Philip Norton) の指摘を引くならば、英国の貴族院改革の構成に係る改革の方向性としては、4つのR、すなわち維持 (Retain)、改革 (Reform)、代替 (Replace)、除去 (Remove) があるという<sup>(173)</sup>。ニュージーランドの旧立法評議会は、任命制の上院であったところ、英国流の貴族院型の二院制が無用のものとされ、結局廃止されたため、ノートンが説く上院改革の方向性のうち、除去 (Remove) という究極的な結果となったのである。この結果、ニュージーランドの政治システムは、ウェストミンスター・モデルの純化をもたらすこととなる。

カリフォルニア大学サンディエゴ校のアレンド・レイプハルト (Arend Lijphart) は、デモクラシーの類型を、権力が議会多数派に集中する「多数派型」(ウェストミンスター・モデル)と議会多数派と少数派との合意に重点を置く「合意型」に大別した。1996年の比例代表制導入以前のニュージーランドは、多くの面で多数派型の典型例とされてきた<sup>(174)</sup>。すなわち、「政府・政党次元」については、①単独多数内閣への執行権の集中、②政府と立法府の関係における政府の優位、③二大政党制、④多数制・非比例制の選挙制度、⑤集団間の自由な競争による多元主義的利益媒介システムという特徴を有していた。また、「連邦制・単一制次元」については、⑥単一・集権的な政治制度、⑦一院制議会への立法権の集中、⑧相対多数による改正が可能な軟性憲法、⑨立法活動に関し議会が最終権限を有するシステム、⑩政府に依拠した中央銀行という特徴を有し、多数派型の特徴を備えていたのである<sup>(175)</sup>。

1950年の上院廃止は、ニュージーランド議회를英国議会以上にウェストミンスター的なものとした<sup>(176)</sup>。レイプハルトによれば、多数派型の純粋型は一院制議会における立法権の集中であり、ニュージーランドはこの原則のほとんど完全な例とされていたのである<sup>(177)</sup>。他方、これは、ニュージーランド政治が、英国本国以上に完全なウェストミンスター・モデルに到達したと同時に、英国以外の他国の動向にも目を向け始め、英国離れの方向に舵を切るものとなっ

(170) George Thomas Kurian, ed., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, vol. II, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1998, p.497.

(171) Wood, *op.cit.*(58), p.335.

(172) Jackson, *op.cit.*(31), p.198.

(173) Professor the Lord Norton of Louth, *House of Lords Reform: Leader's Seminar*, 11 December 2007, pp.4-5; Bill Jones and Philip Norton, *Politics UK*, 7th ed., Harlow: Longman, 2010, pp.370-373.

(174) Lijphart, *op.cit.*(4), p.10. (レイプハルト (粕谷訳) 前掲注(4), pp.7-8.)

(175) *ibid.*, pp.21-27. (同上, pp.16-21.)

(176) 大山 前掲注(133), p.107.

(177) Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: London: Yale University Press, 1984, p.90.

たと評価される<sup>(178)</sup>。

ニュージーランドでは、上院廃止後、これに代わる機能を果たすものとして、主題に応じて省別に常設され、法案審査と証人出頭・文書提出要求を行い得る特別委員会の制度が発達してきた。ニュージーランドの特別委員会制度は、実際には常設の委員会であり、1979年の英国庶民院の省別特別委員会制度の改革を受けて、1985年に労働党政権が現在の形としたものである<sup>(179)</sup>。その後英国でも、2006年に法案審査を行うためアドホックに置かれる常任委員会(Standing Committee)が公法案委員会(Public Bill Committee)に改称され、証人出頭、文書提出要求を行い得ることとなっている。なお、立法過程に着目すると、英国議会では第二読会の後で委員会段階(通常、下院は公法案委員会、上院は全院委員会)となるが<sup>(180)</sup>、ニュージーランド議会では第一読会の後に特別委員会の審査が行われ、第二読会の後に全院委員会の審査が行われるという違いが生じている。

さらに、1996年には、欧州大陸型議会における議事協議会に相当する機関を設置しようとして議事委員会を新設したほか、オランダで用いられている制度を基に政党単位の表決方法を導入するなど、他国の制度を積極的に取り入れている点も注目される。

## 2 選挙制度改革の影響

英国以上にウェストミンスター的な要素を有する政治制度とされてきたニュージーランドは、英国本国とも異なる政治制度を発展させてきた<sup>(181)</sup>。その最たるものの一つが、1996年の混合議席比例制という比例代表制による選挙であるが、それによって多数派型から合意型に単純に移行したとも評価することはできない。

確かに、混合議席比例制の導入は、政党間の公平、女性の代表やマオリの代表の増加を促進したことは明らかである<sup>(182)</sup>。しかし、総選挙後の議会の実態としては、政党数は増加したが、政党システムは旧システムからの連続性を依然として示しているとの指摘を受けた<sup>(183)</sup>。また、「与党対野党の力関係は比例制導入によって大きく変化したとはいえない。既存の制度的規範は存続し、コンセンサスの政治が比例代表制導入のみによってもたらされるわけではないことが明らかになった。二大政党は将来的にも政権のコアになると思われる」<sup>(184)</sup>と評価された。表面的には選挙の結果は比例代表制の特徴を示す連立政権の発足という結果となったが、国民党と同党から分離したニュージーランド・ファーストの連立であったという特殊事情を考慮する必要がある<sup>(185)</sup>。また、ボルジャーからシプリーへの首相交代の手続も、連立政権であ

(178) 大山 前掲注(133), p.108.

(179) Austin Mitchell, "The New Zealand Way of Committee Power," *Parliamentary Affairs*, vol.46 no.1, January 1993, p.92. 英国庶民院の特別委員会制度について、詳しくは、奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」『レファレンス』718号, 2010.11, pp.191-209. を参照。

(180) 古賀ほか 前掲注(5), pp.20-21.

(181) ニュージーランドの英国離れを示すものとして、成文憲法に完全に代替するものではないが、議会の権限を制約する効果を持った1986年憲法及び1990年ニュージーランド権利章典法の制定を挙げることができる(大山 前掲注(133), p.108.)。

(182) Jack Vowles, "Introducing Proportional Representation: the New Zealand Experience," *Parliamentary Affairs*, vol.53 no.4, October 2000, p.692.

(183) 眞柄秀子「比較政治と選挙研究—イタリア政治学会の議論を中心に—」『選挙研究』14号, 1999, p.48. [1998年6月のイタリア政治学会での事例研究であるElizabeth McLeay and Fiona Barker, "How Much Change? The Impact of Proportional Representation on the New Zealand Party System"の要約部分]; Fiona Barker and Elizabeth McLeay, "How Much Change? An Analysis of the Initial Impact of Proportional Representation on the New Zealand Parliamentary Party System," *Party Politics*, vol.6 no.2, 2000, p.148.

(184) 同上; *ibid.*



りながら、単純小選挙区制の時代のルールに従って行われ、ニュージーランド・ファーストが関与することはなかった<sup>(186)</sup>。

審議構造に着目すると、混合議席比例制導入前のニュージーランド議会は、特別委員会などで非党派的な議論が行われる余地は十分にあったものの、多数党と一体化した政府の議会に対する優位、政府対野党の対決型審議で、典型的なウェストミンスター・モデルの審議構造であり、この議会の基本的構造は、混合議席比例制導入後も変化しなかった<sup>(187)</sup>。要するに、単独政党が支える政府が連立政党の支える政府に代わっただけで、政府対野党の対決という審議の基調には何の変化もなく<sup>(188)</sup>、2政党の対立が2ブロックの競争関係に置き換わっただけで、定着した政治的競争と敵対的な議会文化は決して消滅することはなかったのである<sup>(189)</sup>。

このように、ニュージーランドの比例代表制導入後の政治体制は、合意型の例とは言えず、レイプハルトの「政府・政党次元」において中間的な位置に移行したにとどまり、「連邦制・単一制次元」においては厳格に多数派型を維持している<sup>(190)</sup>。比例代表制は、多党制と連立政権（ないし少数政権）をもたらすが、ニュージーランドでは、合意型ではなく、英国流の多数派型の維持という結果となったのである<sup>(191)</sup>。

他方、1996年の選挙制度の変更に伴い、比例

代表制の導入により委員会も与党第一党だけで過半数を占められなくなり、また、議員定数の増加により専門知識を持つ議員を各委員会に配置することが可能となったため、委員会の審査機能が高まったという評価もある<sup>(192)</sup>。さらに、混合議席比例制による新たな政治制度は、ウェストミンスター型の憲法統治構造にはほとんど影響を及ぼさなかったが、比例代表制による選挙制度が定着してきたことの効果として、混合議席比例制が政府による支配を緩和し、今日では立法に際して党派横断的な支援が不可欠となっているとの指摘も見られるようになってきている<sup>(193)</sup>。

### 3 代議制を補完する諸制度の存在

ニュージーランドは、英国を源流とする代議制を基本としつつ、英国とは異なる政治制度の運用ないし英国に先駆けた政治制度を取り入れてきた国でもある。その主なものが、国民投票制度とオンブズマン制度である。

ニュージーランドは、自治領時代から国民投票を活用している。英国においても諮問的な国民投票が行われることはあるが、EC加盟、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド等への議会設置、選挙制度改革などについて個別の議会制定法に基づき、限定的に行われている。ニュージーランドにおいては、歴史的にア

(185) Vowles, *op.cit.*(182), pp.685-686.

(186) Levine, *op.cit.*(101), pp.656-657.

(187) 大山 前掲注(133), pp.121-122; *ibid.*, p.658.

(188) 同上, p.123; 混合議席比例制導入後の国民党とニュージーランド・ファーストとの連立政権下において、議会での自由な審議を束縛し、合意型の政治の実現を妨げた最大の原因は、両党間で締結された厳格な連立合意の遵守規定であった(同上)。

(189) Levine, *op.cit.*(101), p.658.

(190) Jack H. Nagel, "Expanding the Spectrum of Democracies: Reflections on Proportional Representation in New Zealand," Markus M. L. Crepaz et al., eds., *Democracy and Institutions: The Life Work of Arend Lijphart*, Michigan: The University Michigan Press, 2000, p.116.

(191) *ibid.*, pp.121-122, 124.

(192) 和田明子『ニュージーランドの市民と政治』明石書店, 2000, p.112.

(193) Philip A. Joseph, "MMP and the Constitution," *New Zealand Journal of Public and International Law*, vol.7 iss.1, June 2009, pp.112, 134.

ルコール飲料の取扱いに関する国民投票が多く行われてきた。また、1993年市民発議国民投票法<sup>(194)</sup>により、市民発議の国民投票も行われている。さらに前述のとおり、1990年代前半と2011年には、議会制定法に基づき、選挙制度に関する国民投票も行われている。そして、ニュージーランドでは諮問的な国民投票だけではなく、拘束的な国民投票も行われる。スイス・ベルン大学のアドリアン・ファッター (Adrian Vatter) の研究によれば、1997-2006年までの直接民主制の指標は、英国が0であるのに対し、ニュージーランドには2.5ポイントが付与されており<sup>(195)</sup>、ニュージーランドにおける民意反映ルートが選挙を通じた代議制 (間接民主制) にとどまらず、直接民主制の要素も強いことを示している。

さらに、ニュージーランドは、議会の機能を補完する制度として、1962年に、北欧諸国で発達したオンブズマン制度<sup>(196)</sup>を英連邦諸国で初めて採用した国である。ニュージーランドへのオンブズマン制度の導入は、デンマークのオンブズマンであったシュテファン・フルヴィッツ (Stephan Hurwitz) が1956年から1961年までの間に書いた9編の論文が影響を及ぼしている<sup>(197)</sup>。1959年になって、「ニュージーランドの経済的自由及び正義の保護のための憲法協会」が、オンブズマン導入のための働きかけを

二大政党の党首に対して開始したところ、労働党政権は、市民保護のための現行制度に包摂されているとしてこれを拒否したが、国民党党首のJ. R. マーシャル (J. R. Marshall) がオンブズマン制度に関心を示し、次期総選挙の政策として提案することを決めた<sup>(198)</sup>。1960年の総選挙では、オンブズマンに係る提案は、非政治的なものとして、大きく取り上げられることはなかったが、総選挙での国民党の勝利の後、1961年に法案が提出された。同法案は廃案となったが、翌1962年に法案が再提出され、デンマーク・モデルとの近さ、オンブズマンという名称は論点となったが、野党は強く反対しなかった<sup>(199)</sup>。なお、オンブズマンは、会計検査院長 (Controller and Auditor-General)、議会環境コミッショナー (Parliamentary Commissioner for the Environment) とともに、議会の役員とされ、行政監視の役割を担っている。ニュージーランドにおけるオンブズマン制度の成功は、総督に任命される地位を有し、議会によって指名される議会の役員として、議会に報告をするといったことが要因であると指摘されている<sup>(200)</sup>。なお、英連邦諸国で初となるニュージーランドでのオンブズマン制度導入を経て、英国においても、1967年議会コミッショナー法<sup>(201)</sup>により、オンブズマン制度が導入されている。

(194) Citizens Initiated Referenda 1993 No 101.

(195) Adrian Vatter, "Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries?" *European Political Science Review*, March 2009, vol.1 iss.1, pp.140-141.

(196) オンブズマン制度は、Parliamentary Commissioner (Ombudsman) Act 1962 No 10に基づき設けられた。なお、現行法は、Ombudsmen Act 1975 No 9である。

(197) Larry B. Hill, *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976, pp.67-68.

(198) *ibid.*, pp.69-70.

(199) *ibid.*, pp.70-73. なお、Ombudsman という文言は、既に広く使われていたことから、この法律が可決される最終段階で挿入されたものである (Walter Gellhorn, "The Ombudsman in New Zealand," *California Law Review*, vol.53 no.5, Dec. 1965, p.1166.)。

(200) Wood, *op.cit.*(58), p.346. なお、ニュージーランドのオンブズマンには、現在、放送業界出身のデイル・ビバリー・ウェイクム (Dame Beverley Wakem) が首席オンブズマンに、元代議院書記官長のデービッド・マギー (David McGee) がもう1名のオンブズマンに就任している (Office of the Ombudsman, *Who is the Ombudsman?* <<http://www.ombudsmen.parliament.nz/about-us/who-is-the-ombudsman/>>.)。

## おわりに

以上、ニュージーランドの議会改革の歴史をたどり、現在の議会制度を通覧してきたが、本稿を閉じるに当たり、そこから看取できることを若干指摘したい。

ニュージーランド議会は、上院廃止という改革により、ウェストミンスター・モデルの純粹形態に到達した。しかし、それは英国を母国とする政治システムであるウェストミンスター・システムとの乖離を内包する改革でもあった。第二次世界大戦後の1947-1957年の時点で、ニュージーランドは独自のウェストミンスター・システムを有しており、「ウエリントン・システム」ともいべきそのシステムは、限定された「抑制と均衡」という機構が更に簡素化されたモデルとなっていた旨の評価もある<sup>(202)</sup>。また、上院の機能に代替し得る特別委員会の制度を発達させたほか、積極的に英連邦以外の諸国の制度を摂取し、オンブズマン制度という北欧型の政治制度をいち早く導入するなど、英国に先駆け、後に英国が参照するような仕組みの

導入も行ってきている<sup>(203)</sup>。

一方、ニュージーランドでは、欧州大陸型の仕組みを取り入れようとして比例代表制を導入し、合意型のデモクラシーを目指したが、「政府・政党次元」が多数派型と合意型の中間となったというような変化はあるものの、基本的に多数派型の政治システムが維持され、ウェストミンスター・システムとの完全な乖離が即時に図られたというわけでもない。このことは、議会改革や選挙制度改革といった政治改革に際しても、政治システムの連続性と政治文化の不変性が内在することを示し、極めて興味深い。

ニュージーランドは、比較的小規模な国家であるがゆえに機動性に富み、先進的改革を積極的に行い、ウェストミンスター・システムを出自として自国の実情に適合した政治システムを構築しようとしてきているようにも見受けられる。かかる改革の方向性は、我が国においても注目に値するであろう。

(たなか よしひこ)

(本稿は、筆者が政治議会課在職中に執筆したものである。)

<sup>(201)</sup> Parliamentary Commissioner Act 1967 c. 13.

<sup>(202)</sup> Harshan Kumarasingham, *Onward with Executive Power: Lessons from New Zealand 1947-57*, Wellington: Institute of Policy Studies, School of Government, Victoria University of Wellington, 2010, p.4.

<sup>(203)</sup> このほか、内閣執務提要 (Cabinet Manual) の整備も英国に先駆けて行われたものの一つである (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, 2011.12, pp.136-141. を参照)。