

英国貴族院改革の行方  
—頓挫した上院公選化法案—

山 田 邦 夫

- ① 英国議会上院にあたる貴族院は、ブレア労働党政権時代の1999年に世襲貴族議員の大部分が排除され、ほとんどが専門知識や経験をもとに任命された一代貴族議員で構成される院となったが、その後も公選制の導入や世襲貴族議員の全廃など最終的な改革案をめぐって、議論が10年余にわたって続いていた。2010年5月の総選挙では、主要3政党が公選制の導入に前向きな姿勢を示していた。
- ② この選挙の結果成立したキャメロン保守党・自由民主党連立政権は、政治・憲法改革を担当するクレグ副首相のもとで具体的な貴族院改革案を作成し、2011年5月に公表した（貴族院改革法案草案）。改革案は、議会両院の合同委員会における検討を経て、翌2012年6月、貴族院改革法案として庶民院（下院）に提出された。
- ③ この法案の概要は、a) 公選議員8割、任命議員2割とし、全体を450議席とする（これに若干の聖職貴族議員と大臣議員が加わる）とともに世襲貴族議員を全廃する、b) 貴族院の権限を制限する1911年・1949年議会法は継続する、c) 庶民院の総選挙時に3分の1ずつを選挙または任命し、任期は3議会期（通常は15年）で、1期のみとする、d) 公選議員は、非拘束名簿式比例代表制を基礎とした選挙制度で選挙される、e) 任命議員は、貴族院任命委員会の推薦により任命される、というものであった。
- ④ 改革案に対しては、公選制の導入が民主的正統性を高めるという観点からこれを歓迎する意見がある一方で、従来の任命議員が有する専門知識や経験に基づく法案の精査・修正機能が損なわれるのではないかと懸念も多く表明された。また、貴族院が民主的正統性を高めれば権限の行使を強めることにもなり、庶民院の優越性を基本とした両院関係、ひいては庶民院多数派を基礎とした強力な政権運営にも影響することが多く指摘された。
- ⑤ 貴族院改革法案はその後、与党から造反議員が多数出たことなどにより撤回を余儀なくされ、2015年に予定される次期総選挙後までは棚上げ状態になるという。
- ⑥ 貴族院改革は100年来の懸案ではあるが、現在の貴族院は、法案の精査・修正機能の発揮について高く評価されている。他方、議員定数も任期もなく、議員の任命に明確なルールもないことから、政権の都合により不必要に議員数が増加するとして、任命制度の定式化や辞職・除名制度の導入など小規模な改革を求める提案もなされている。

# 英国貴族院改革の行方 —頓挫した上院公選化法案—

政治議会調査室 山田 邦夫

## 目 次

はじめに

I 2011年の貴族院改革法草案をめぐって

- 1 キャメロン政権成立まで
- 2 キャメロン政権と貴族院改革法草案
- 3 草案をめぐる論議

II 2012年の貴族院改革法案の提出と撤回

- 1 合同委員会報告書
- 2 貴族院改革法案の提出と撤回
- 3 小規模な改革案
- 4 貴族院改革の行方

おわりに—貴族のショーはいつまで続く?—

## はじめに

英国では、ブレア労働党政権成立以後本格化した貴族院改革について、2012年6月、キャメロン保守党・自由民主党連立政権により、ブレア時代の1999年の改革以来となる法案がついに庶民院に提出された。貴族院の議員構成のうち8割を公選議員とするものである。2010年総選挙の公約においては、主要3政党がすべて公選制の導入に前向きな姿勢を示していた。今回の法案は一連の改革の仕上げとなるはずのものであった。

ところが、政府は庶民院での審議続行に失敗し、法案の撤回を余儀なくされた。2015年に予定される次期総選挙後までは、この案件は棚上げ状態になるという。この間、議員構成の根本的な変更がいかに貴族院の権限や両院関係に影響するかなどをめぐり多くの議論が行われた。

本誌ではこれまで、英国貴族院改革の経緯や議論を詳しく紹介・分析してきており、2011年5月にキャメロン政権により草案が公表されるまでをカバーしている<sup>(1)</sup>。本稿は、はじめにこれまでの経緯を簡単に振り返った上で、この草案をめぐる議論、さらに法案が提出され撤回された経緯についてまとめるとともに、これとは別に提案された小規模な改革案の動向についても紹介するものである。

## I 2011年の貴族院改革法草案をめぐって

### 1 キャメロン政権成立まで

#### (1) 「権限の改革」と「構成の改革」

庶民院 (House of Commons) を下院 = 第1院

とし、貴族院 (House of Lords) を上院 = 第2院とする英国議会は、近代国家における議会制度、特に二院制議会の起源とされる一方で、21世紀の今日も歴史的な身分制議会の名残をとどめるユニークな例となっている。19世紀以降の選挙権拡大に伴い庶民院の民主的正統性が高められると、20世紀前半には貴族院の権限を抑制する方向での改革が行われ、20世紀後半には貴族院の議員構成が見直されるようになった。

これら「権限の改革」と「構成の改革」について<sup>(2)</sup>、簡単に振り返っておく。

権限の改革については、有名な1911年議会法 (Parliament Act 1911 (c.13)) により、貴族院は金銭法案に対する拒否権を失い、一般の法案に対する権限は約2年の遅延権に限定された。後者については、1949年議会法 (Parliament Act 1949 (c.103)) により遅延権が約1年に縮められた (以下1911年・1949年議会法をまとめて「両議会法」という)。1945年には、政府与党が総選挙時のマニフェストで公約していた法案について、貴族院は否決しないという慣習が生まれた (ソールズベリー慣習 (Salisbury Convention))。

構成の改革については、1958年一代貴族法 (Life Peerages Act 1958 (c.21)) により、女性を含め有能な人材を幅広く登用して「一代貴族議員」<sup>(3)</sup>に任命することが可能になり、1963年貴族法 (Peerage Act 1963 (c. 48)) では、世襲貴族の一代限り爵位放棄を認めて庶民院議員への道を開くなどした。1997年に成立したブレア労働党政権は貴族院改革を公約に掲げ、その第1段階として1999年貴族院法 (House of Lords Act 1999 (c.34)) が制定され、世襲貴族は92議席を残して9割近くが議席を失った (II 3(1)を参照)。残存世襲貴族議員については、改革の

(1) 山口和人「英国の議会改革 (2)」『レファレンス』561号, 1997.10, pp.18-35; 大曲薫「イギリスの二院制と上院改革の現状」『レファレンス』704号, 2009.9, pp.37-57. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999589\\_po\\_070403.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999589_po_070403.pdf?contentNo=1)>; 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. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3196933\\_po\\_073104.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196933_po_073104.pdf?contentNo=1)>

(2) 自らも保守党の貴族院議員であるハル大学のフィリップ・ノートン教授の整理による (Philip Norton, *Parliament in British politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, pp.30-35.)。大曲 同上, pp.41-49; 田中 同上, pp.51-53も参照。

第2段階で全廃する予定とされたが、10年余を費やしても労働党政権のもとでは実施に至らなかった。政権が代わり2012年に法案として出されたのは、後に述べるとおり、8割を公選議員とするという、やはり構成に係る改革案であった。

## (2) 2010年総選挙まで

1999年に貴族院から世襲貴族の大部分を排除した後、トニー・ブレア (Tony Blair) —ゴードン・ブラウン (Gordon Brown) と続く労働党政権のもとでは、2000年1月のウェイカム委員会 (貴族院改革に関する王立委員会) 報告書<sup>(4)</sup>をはじめとする、第2段階の改革に向けた提言が政府や議会から繰り返し提出された<sup>(5)</sup>。各々の提言のなかで、議員構成については、残存世襲貴族議員の全廃に加え、貴族院全体の議員数、公選議員と任命議員の割合、選挙制度と任命方式、議員の任期等に関する諸案が示された。

2007年3月には、議会で貴族院の構成に係る自由投票が行われ、庶民院では、全員公選制案と80%公選・20%任命制案が多数を得たものの、貴族院では全員任命制が多数を得るという結果になった<sup>(6)</sup>。2008年7月に政府が議会に提出した貴族院改革に関する白書では、この

うち庶民院での結果を反映して、構成については、100%または80%公選の2案をめぐる検討が行われた<sup>(7)</sup>。2009年6月には、ブラウン政権が議会に提出した政策方針文書のなかで、2009-10年会期の間在世襲貴族の排除を完成させる立法を行うとともに、改革の最終段階として、100%または80%公選の線で、「より小規模で民主的に構成された第2院」とする法律の草案を公表するとした<sup>(8)</sup>。

しかし、貴族院改革はブラウン政権においては未完に終わり、2010年5月の総選挙を経て、デービッド・キャメロン (David Cameron) 保守党党首を首相とする保守党・自由民主党連立政権に引き継がれることになった<sup>(9)</sup>。

総選挙では、主要3政党とも、各マニフェストにおいて貴族院改革の必要性を唱えていた。保守党は、「現在の貴族院に代えて、主として公選議員からなる第2院を目指すコンセンサスの形成に取り組む」と公約した<sup>(10)</sup>。自由民主党は、今よりもっと小規模な第2院とし、全員を公選議員にすると公約した<sup>(11)</sup>。労働党も全員の公選化とともに、総選挙ごとに全体の3分の1ずつ選出すること、非拘束名簿式比例代表制<sup>(12)</sup>を導入することを訴え、さらにこうした改革案をレファレンダムにかけるとした<sup>(13)</sup>。

(3) 貴族院議員は現在、一代貴族 (life peers)、聖職貴族 (archbishops and bishops)、世襲貴族 (hereditary peers) により構成されている。“Members and their roles,” House of Lords, Parliament. <<http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-lords/members-and-their-roles/>> 聖職貴族議員については、注(8)を参照。

(4) Royal Commission on the Reform of the House of Lords, *A house for the future*, Cm 4534, January 2000. ブレア政権下で第2段階の貴族院改革を詳細に検討するため設置された委員会である。委員長は、保守党の庶民院院内総務、貴族院院内総務等を歴任したウェイカム卿 (Lord Wakeham)。この報告書を概説したものとして、古賀豪「英国の上院改革—ウェイカム委員会報告書」『調査と情報—Issue Brief—』346号、2000.11.22、邦訳として、国立国会図書館調査及び立法考査局訳『明日の議院—英国上院改革のための王立委員会報告書』(調査資料2002-1) 2002がある。

(5) 大曲 前掲注(1), pp.49-55 および田中 前掲注(1), pp.53-63 を参照。

(6) Chris Ballinger, *The House of Lords 1911-2011: A century of non-reform*, Oxford: Hart Publishing, 2012, p.202.

(7) The Lord Chancellor and Secretary of State for Justice, *An elected second chamber: Further reform of the House of Lords*, Cm 7438, July 2008.

(8) HM Government, *Building Britain's future*, Cm 7654, June 2009, Chapter 1, para 20.

(9) 選挙結果は、主要3政党については、650議席のうち保守党が307議席、労働党が258議席、自由民主党が57議席であった。

(10) Conservative Party, *Invitation to join the government of Britain: The Conservative manifesto 2010*, p.67.

(11) Liberal Democrats, *Liberal Democrat manifesto 2010*, p.88.



## 2 キャメロン政権と貴族院改革法草案

### (1) キャメロン政権とクレッグ委員会

キャメロン政権発足後の2010年5月20日に公表された『連立政権—我々の施政プログラム』では、31項目の政策分野のうち1項目が「政治改革」に充てられ、そのなかで貴族院改革については、「全員または大部分の議員が比例代表制に基づき選挙される上院とする提案を行うべく、委員会を設置する」ことが表明された<sup>(14)</sup>。このプログラムを披露する同日の記者会見で、自由民主党党首であるニック・クレッグ (Nick Clegg) 副首相は、「100年近く前に始まった貴族院改革という仕事がやっと完成する」と述べた<sup>(15)</sup>。貴族院改革を含む統治制度の改革は、自由民主党がかねてから追求する重要課題であり、政権内では政治・憲法改革を担当するクレッグ副首相が貴族院改革を主導することになった。貴族院改革に関する政府の委員会は、クレッグ副首相を委員長とし、両院の与野党幹部議員を構成員として6月に発足した。このクレッグ委員会は同年12月までに草案を提出することとされ（のちに草案の公表は2011年の早期に行うと修正された）、6月から12月にかけて7回の会合が開かれた。

### (2) 草案の概要

2011年5月17日、クレッグ副首相は、白書『貴族院改革法草案』<sup>(16)</sup>を議会に提出し立法前審査に付した。これには、法案の草案 (draft bill) 本体とその説明文書 (explanatory notes) も含まれている。草案の主要な点は以下のとおりである<sup>(17)</sup>。なお、この草案においては、院の名称は「貴族院」のままとされている。

- ① 院の規模と議員構成《第1条》——議員数は、240人の公選議員および60人の任命議員の計300人である。これに12人以下の聖職貴族議員<sup>(18)</sup>、必要に応じ大臣議員<sup>(19)</sup>が加わる。議員の地位と爵位との連関は断たれる。
- ② 権限と両院関係《第2条》——貴族院の権限および庶民院との関係は、基本的には従来と同様である。すなわち、「この法律」におけるいかなる規定も「庶民院の優越性に影響することはなく、その他いずれの院の権限、権利、特権もしくは管轄にも、または両院間の関係を律する慣習にも影響することはない。」とされる。
- ③ 任期等《第4条～第6条、第18条～第19条、第36条、第38条》——公選議員・任命議員ともに、庶民院の総選挙時に（2年以内に解散されたときを除く）、3分の1ずつが選挙されまたは任命される<sup>(20)</sup>。任期は3議会

(12) 非拘束名簿式比例代表制においては、政党は候補者の名簿順位を予め定めず、選挙人は政党でなく当該政党の候補者に対して投票することもできる。候補者の得票数に応じて政党内で順位が付けられ、当選者が決まる。佐藤令「諸外国の選挙制度—類型・具体例・制度一覧—」『調査と情報—Issue Brief—』721号, 2011.8.25, pp.3, 8. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050467\\_po\\_0721.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050467_po_0721.pdf?contentNo=1)> を参照。

(13) Labour Party, *The Labour Party manifesto 2010, A future fair for all*, pp.9:2-9:3.

(14) HM Government, *The Coalition: Our programme for government*, May 2010, p.27. なお、連立政権における政治改革プログラムについては、齋藤憲司「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス』716号, 2010.9, pp.7-34. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050287\\_po\\_071601.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050287_po_071601.pdf?contentNo=1)> を参照。

(15) Cabinet Office, “Press conference on The Coalition: Our programme for government,” 20 May 2010. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/news/press-conference-coalition-programme-for-government>> なお、2010年総選挙以降の動きについては、田中 前掲注(1), pp.63-65 を参照。

(16) HM Government, *House of Lords Reform Draft Bill*, Cm 8077, May 2011.

(17) 詳細については、田中 前掲注(1), pp.66-68 を参照。

(18) イングランド教会 (Church of England) の大主教 (archbishops) および主教 (bishops) で構成され、現在の定数は26である。大主教職または主教職退任とともに貴族院議員の地位も失う。

(19) 大臣はいずれかの院の議員でなければならないため、いずれの院の議員でもない者を大臣に登用するときには、その任期に限りて貴族院議員とする。

期にわたるが、再選・再任はされない。

- ④ 選挙方式《第5条、第7条、別表第1～第2》——公選議員の選挙には、単記移譲式投票制 (STV: single transferable vote)<sup>(21)</sup>を採用する。
- ⑤ 任命方式《第16条～第18条、第24条～第25条、別表第4～第5》——任命議員については、7人の委員からなる貴族院任命委員会の推薦に基づき首相が女王に推薦し、女王が任命する。任命委員会は、両院の合同委員会の監督のもとに置かれる。任命議員の役割は、党派的でなく院の活動に寄与することである。
- ⑥ 歳費・議員資格等《第36条～第60条》——議員には、歳費、手当および年金が支給される。欠格条項や辞職の容認、除名、登院資格停止の規定もある。また、貴族院議員でなくなったときから4年1か月の間は、庶民院議員になることができない。

### (3) 草案の趣旨

白書においては、草案の趣旨が解説されるとともに、部分的に草案とは別の選択肢の余地があることも示されている（以下〔〕内の数字は、白書における段落番号を示す）。

①の院の規模については、他の国では第2院は第1院より小規模なのが大半であり、また現在の議員数789人のうち登院するのは1日平均388人<sup>(22)</sup>であることから、常勤であれば同様の職務が300人で果たされるとしている。議員構成については、草案では公選議員80%案を採

用しているが、これを100%とする選択肢も含めて検討するという〔12-22〕。

②については、各院の権限を法律の形で明文化しないで、慣習の問題とする立場を取っている〔11〕。なお、貴族院の担う機能としては、立法過程における法案の慎重な検討と、政府に対する説明責任の追及が期待されており、改革後も変わらないとしている〔2-6〕。

③の再選禁止により「議員の独立性が高まる」とし、また任期が3議会期（通常は15年）と長期になることが想定されるが、これには「有能な人物を惹きつける」という意図が込められている。また、3分の1ずつの選挙・任命とすることにより、1党が単独過半数となることはなく、したがって与党が両院を支配することはないとする〔24-25〕。

④の選挙方式でSTVという比例代表制の一種を採用したのは、第2院は民主的改革が行われた後も「現在と同様の役割を果たすべき」であって、議員は所属政党でなく個人として民意を担うべきことを重視したからである。この理由から、個々の候補者に対し政党の発言力が強くなる〔拘束〕名簿式比例代表制には否定的だが、非拘束名簿式比例代表制については、候補者個人への投票が可能になることから、他の選択肢として肯定的に捉えている〔30-34〕。選挙区については、草案には具体的な規定がないが、白書で概要が示されている。すなわち、欧州議会議員選挙の12選挙区（ネーションおよびリージョン<sup>(23)</sup>）ではイングランド内に大きすぎる

<sup>(20)</sup> 「議会期」（総選挙から次の総選挙までの期間）が通常は5年とされるため（2011年議会期固定法（Fixed-term Parliaments Act 2011 (c.14)）により5年に固定することが原則となった）、次期総選挙が予定される2015年に1回目の選挙が行われ、2025年の3回目の選挙で完成する想定となる。その間の10年にわたる移行措置については、草案および後に提出される法案にも詳細な規定があるが、本稿では特に言及しない。

<sup>(21)</sup> 定数が2以上の選挙区において、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順位票の集計で一定の当選基数以上の票を獲得した候補者はすべて当選するが、それでも定数に満たないときは当選者の得票から当選基数を引いた剰余票を第2順位が付された候補者に移譲して集計する。この作業を繰り返しても定数に満たないときは、最下位得票者の票を他の候補者に移譲して集計するという手順を、当選者数が定数に達するまで繰り返す。票の移譲により、結果的に各政党の得票率と議席率が比例的になるため、比例代表制の一種とされている。佐藤 前掲注(12), pp.3, 6. を参照。

<sup>(22)</sup> これは、2009-10年会期の数字である。2010-12年会期の平均登院議員数は475人だった。Feargal McGuinness, “House of Lords statistics,” *House of Commons Library Standard Note*, SN/SG/3900, 4 July 2012, p.6.

リージョンがあるので、イングランド内は少し細かく分ける。1度の選挙で80議席を選出する前提で、イングランド内では1選挙区当たり5~7議席とすることを想定し、1票の重みは英国全体でほぼ均等にすべきとしている〔39-47〕。

⑤の貴族院任命委員会については、2000年以降、制定法によらずに設置されているが、改革により制定法に基づくことになる。任命議員には、政党政治と異なる視点を院の活動に加えることが期待されている〔55-59〕。

⑥については、現在の貴族院議員は常に登院することは求められておらず、登院に対する手当はあるが歳費は支給されていない。改革後は「常勤」することが求められ、歳費が支給されることになる〔106-107〕。

白書は、両院がこの草案の立法前審査を行う合同委員会を迅速に設置することを勧告している。その貴族院改革法案に関する両院合同委員会（Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill: 以下「合同委員会」という）は2011年7月11日に発足し、会合において議員、専門家、民間団体などからの証言が聴取され、また文書による証言も多く得ている。

### 3 草案をめぐる論議

#### (1) 草案に対する反響

貴族院改革法案の公表後、2011年7月には、民間のシンクタンク等の編集に係る論集『貴族のショーはもう終わり？—貴族院改革法案への反響』<sup>(24)</sup>が発表された。これには、英国の代表的な憲法・議会問題の専門家や、両院の関係議員らが各々の立場で寄稿している。

論集には、クレッグ委員会に参加していた政

治・憲法改革担当政務官のマーク・ハーパー（Mark Harper）庶民院議員（保守党）も寄稿しており、上述の白書の趣旨を繰り返している。公選議員は、3議会期にわたる単任期制のため、自分の活動が再選の見通しに与える影響についていつも気にかける必要がないので、長期的な視点を持つことができると主張する。比例代表制ならば現在の貴族院と同じ役割を果たすことができる。役割は同じでも、選挙の導入で民主的正統性が得られるという意義をも強調する。また庶民院と異なり、比例代表制により「どの党も単独過半数を獲得できないので、精査機能が高まる」ことになる。選挙区については、小選挙区制では議員1人当たり75,000人の選挙民が代表されるのに対し、比例代表制では（1度の選挙で80人が選ばれるとして）1人当たり約57万人となる。こうしたことから、「庶民院議員が果たす重要な職務、そして庶民院議員と選挙区とのつながりを補完する」ものになると論じている。<sup>(25)</sup>

#### (2) クレッグ委員会に対する批判

クレッグ委員会に参加した他の議員からは批判的な意見も寄せられている。庶民院労働党院内総務のヒラリー・ベン（Hilary Benn）議員は、完全公選化の是非、両院関係のあり方、レファレンダム実施の是非といった根本的な問題が、未解決のままになっていることに不満を漏らしている<sup>(26)</sup>。全体の公選化とともに、この重要な「憲法上の変革」<sup>(27)</sup>をレファレンダムにかけることが労働党の主張である。

同じくクレッグ委員会に参加した貴族院労働党院内総務のジャン・ロイヤル（Jan Royall）女男爵も、委員会の実情を批判している。委員会

<sup>(23)</sup> 「ネーション」とは、スコットランド、ウェールズおよび北アイルランドを指し、残るイングランドが9の「リージョン」に分けられる。

<sup>(24)</sup> Alexandra Fitzpatrick, ed., *The end of the peer show?: Responses to the draft bill on Lords reform*, London: CentreForum, 2011. <<http://www.centreforum.org/assets/pubs/end-of-the-peer.pdf>> タイトルは、古いTVコメディ（*The end of the peer show*, BBC, 1974-75）をもじったものようである。

<sup>(25)</sup> Mark Harper, "The government's view of House of Lords reform," Fitzpatrick, ed., *ibid.*, pp.51-52.

<sup>(26)</sup> Hilary Benn, "The case for an elected House of Lords," Fitzpatrick, ed., *ibid.*, p.58.



の任務は本来法案作成にあったものの、7回会合しただけで2010年12月以降は開かれず、その間もおざなりな検討しか行われなかったと非難する。政府が提出した草案と白書は、事前にクレグ委員会に提示されたこともなく、したがって委員会として作成したのもでも承認したのもでもなく、政府の法案というべきである。それどころか、保守党の支持も受けていない自由民主党の法案であると批判する。<sup>(28)</sup>

### (3) 公選制導入と民主的正統性

この論集に参加した論者は、ベン議員が「貴族院は、現在の構成のままでは持続不可能だ」<sup>(29)</sup>と述べるように、貴族院がこのままでいいと考えていないことでは共通している。しかし、草案に対しては、貴族院を全面的に公選化するべきと主張する者から、選挙の導入自体に反対する者まで、その立場はさまざまである。

庶民院の政治・憲法改革委員会委員長のグレアム・アレン (Graham Allen) 議員 (労働党) は、議会に対する行政府の優越性が問題であるという観点から、第2院の民主化により議会を再活性化することで、議会が行政府に対し説明責任を果たさせることが期待できるとする<sup>(30)</sup>。

対照的に、貴族院の無所属議員 (crossbenchers) 代表であるフランシス・ドソーザ (Frances D'Souza) 女男爵は、貴族院が公選化すれば政党政治に対する防波堤が維持できず、むしろ政府に説明責任を果たさせることができなくなってしまうと懸念する。ドソーザ女男爵は、公選制だけが民主制の形態なのではなく、貴族院議

員は各界を専門家として代表することで国民の要求や権利を代弁し、選挙区を代表する庶民院議員の機能を補完しているのだという。<sup>(31)</sup>

民主的正統性の理念の具体化をもっと貫徹するよう求める論者もいる。LSE (London School of Economics) のパトリック・ダンリービー (Patrick Dunleavy) 教授は、総議員数は200人前後、しかも全員公選化と政府案よりも徹底した改革を主張し、15年という「あまりに長い任期」で再選禁止にすれば、議員は有権者に対する説明責任から免れることになるとして、2議会期 (通常は10年) を任期とし、半数改選制で1回のみ再選可とする案を提唱する<sup>(32)</sup>。

### (4) 貴族院の機能と貴族院議員の役割

貴族院に期待される機能は法案の「精査と修正 (scrutiny and revision)」だが、公選制の導入によりこの機能が損なわれるのではないか、またこの機能を支える「専門知識と経験 (expertise and experience)」が失われるのではないかという懸念が多く表明されている。この機能が重視されるのは、下院における多数派と政府との一体性の強い英国においては、上院が議会と政府との間の「抑制と均衡」を担う機関と認識されるからである。

ケンブリッジ大学のジョン・ベーカー (John Baker) 教授は、「近年において絶対主義と不適切な立法に対する最強の安全装置のひとつは貴族院である」とし、その理由は、貴族院議員が政党組織に依存する度合いが低く、その分政府から自由だからであるという<sup>(33)</sup>。成文憲法を

(27) 英国は法典としての constitution= 憲法を有せず、その憲法体系は、憲法的な意義を有する法律、判例、慣習などから構成される。ただし、本稿の扱う貴族院改革という文脈における constitution とは、その本来の語義に近い「国家構造」「統治制度」を意味することが多い。

(28) Jan Royall, "House of Lords: further reform," Fitzpatrick, ed., *op.cit.*(24), pp.77-79.

(29) Benn, *op.cit.*(26), p.56.

(30) Graham Allen, "House of Lords reform: the turkeys deserve a vegetarian Christmas," Fitzpatrick, ed., *op.cit.*(24), p.109.

(31) Frances D'Souza, "The cross benches: hanging on," Fitzpatrick, ed., *ibid.*, pp.71-74.

(32) Patrick Dunleavy, "Nearly right, but easily improved," Fitzpatrick, ed., *ibid.*, pp.41-48.

(33) John Baker, "Appointment or election?" Fitzpatrick, ed., *ibid.*, p.90.



有しない英国においては、公選化されていない貴族院に「法の支配」を守る役割があるとする<sup>(34)</sup>。

元庶民院議員（自由民主党）のデービッド・ハワース（David Howarth）氏は、抑制と均衡の機能を果たす第2院の能力こそが重要であり、両院が「デッドロック」に陥る脅威も、性急な立法の抑制と広範なコンセンサスの形成に資すると主張する。民主的信任がなければこうした機能を正当化するのは困難だが、だからといって必ずしも直接選挙制でなくとも、例えば間接選挙制でもいいのではないかという。<sup>(35)</sup>

オックスフォード大学のイアン・マクリーン（Iain McLean）教授は、貴族院議員は任期のあり方も選挙制度も異なることになるので、庶民院のクローンとはならないと政府案を擁護する<sup>(36)</sup>。しかし、元オックスフォード主教で貴族院議員だったグレシャム・カレッジのリチャード・ハリーズ（Richard Harries）教授は、元庶民院議員や元閣僚の経験が貴族院で活用されるのが望ましく、全面的な公選化で貴族院がキャリアの浅い政治家に占められるのは「あまりに大きな損失」になると警告する<sup>(37)</sup>。

UCL (University College of London) 憲法研究所のメグ・ラッセル（Meg Russell）博士は、合同委員会に証人として出席し、若い政治家が第2院を、経歴を積むための踏み台にしている国

の事例を挙げ、辞職後の庶民院への立候補禁止期間が——2000年のウェイカム委員会報告書が10年としているのに対し——約4年というのは短すぎると指摘し、多くの国において第2院は、より賢明で思慮深い、長期的観点からの取組みを行うところに利点があると主張した<sup>(38)</sup>。

UCLのドーン・オリバー（Dawn Oliver）名誉教授も、成文憲法を持たず、違憲審査機能を備えた憲法裁判所や最高裁判所<sup>(39)</sup>がない英国における、貴族院の精査・修正機能、行政監視の重要な手段である調査機能の重要性を強調する。公選議員には、こうした機能の発揮に必要な専門知識、賢明さおよび自主的な取組みが必ずしも期待できないとして、貴族院を公選化したときには、精査・修正・調査機能を担う第三者機関を政府と議会の外に設けるべきであると論じている<sup>(40)</sup>。後に合同委員会において行った陳述によれば、オリバー教授は、この第三者機関としてフランスの国務院（Conseil d'État）などが有する機能をイメージしている<sup>(41)</sup>。

#### (5) 構成の問題と権限の問題は不可分

上に見たとおり、白書や草案では、改革後の貴族院の権限や機能は不変であり、庶民院の優越性にも影響しないとしており、2011年5月17日に庶民院に草案が提出されたときも、ク

<sup>(34)</sup> *ibid.*, pp.94-95. なお、これと同趣旨の論文が、文書による証言として合同委員会に提出された（John Baker, Written evidence to the Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill, 30 September 2011. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtdraftref/284/284ii17.htm>>）。

<sup>(35)</sup> David Howarth, “Addressing the central policy questions,” Fitzpatrick, ed., *op.cit.*(24), pp.104-106.

<sup>(36)</sup> Iain McLean, “1647... 1911... 2011: What are the lessons of previous attempts to reform the House of Lords?” Fitzpatrick, ed., *ibid.*, pp.38-39.

<sup>(37)</sup> Richard Harries, “The draft bill and the Royal Commission: agreements and disagreements with Wakeham,” Fitzpatrick, ed., *ibid.*, p.86.

<sup>(38)</sup> Meg Russell, Oral evidence to the Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill, 31 October 2011, qq.192-193. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtdraftref/284/284ii15.htm>>

<sup>(39)</sup> 最高裁判所の機能は長らく貴族院が担っていたが、2009年10月に最高裁判所が新設された。ただし、違憲審査権を有するものではない。

<sup>(40)</sup> Dawn Oliver, “Scrutiny, revision, inquiry: Why do they matter?” Fitzpatrick, ed., *op.cit.*(24), pp.119-126.

<sup>(41)</sup> Dawn Oliver, Oral evidence to the Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill, 24 October 2011, qq.151-152. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtdraftref/284/284ii09.htm>> フランスの国務院とは、法律問題に関する政府の諮問機関であり、行政訴訟における最高裁判所でもある。

レグ副首相は同様の趣旨で説明を行った<sup>(42)</sup>。しかし、それと正に同じ時刻に貴族院では、保守党院内総務のストラスクライド卿 (Lord Strathclyde) が草案の説明を行い、そのなかで、選挙により民主的権威を得た貴族院は、より強力な権限を有し、より自己主張するようになるだろうと言明していたのである<sup>(43)</sup>。

草案が、貴族院の構成の問題をその権限や機能の問題と切り離して扱っていることに対しては、批判が集中している。ロイヤル女男爵は、「貴族院議員の直接選挙制は、その正統性を拡大し、その権限を拡大する」と指摘し、庶民院の優越性に影響しないと草案が規定していることに疑問を投げかける<sup>(44)</sup>。ベーカー教授も、草案第2条について、通念に反した法的宣言は脆弱だとして、もし貴族院が公選制の院になれば、両議会法やソールズベリー慣習が効力を維持する理由がわからなくなると指摘する<sup>(45)</sup>。

ハーパー議員は、「庶民院の優越性は、ひとえに庶民院が公選制で貴族院がそうでないという事実に基づいているわけではない」と政府案を擁護する。両議会法が両院関係の基礎にあり、しかもこの両院関係は慣習により律せられている。首相その他大部分の大臣が庶民院議員であることも、庶民院の優越性の根拠なのだという<sup>(46)</sup>。

しかし、ハワース氏が見透かすように、草案第2条は、将来にわたって両院関係に関する法や慣習に変化が生ずるのを妨げているわけでは

ない。ハワース氏は、自然に変化が生ずるのに任せる格好になっていることを問題視し、貴族院の構成は、その機能や議会の全体構造を前提とするものである以上、今回の政府案が構成のみを扱っているのは重大な思考の停止であると批判する<sup>(47)</sup>。

公選制案に基本的には賛成するアレン議員も、権限・機能論を欠いた改革案を「憲法的時限爆弾」になぞらえ、「いずれは爆発し、議会の両院関係に対する伝統的な理解を吹っ飛ばすだろう」と警告する<sup>(48)</sup>。

キングズ・カレッジのバーノン・ボグダナー (Vernon Bogdanor) 教授は、合同委員会に参考人として出席した際、小選挙区制よりも比例代表制の方がより正確に民意が反映されるにもかかわらず、小選挙区制の庶民院が政府を作り、比例代表制で選ばれるのが「修正の院」になるのは「奇異に映る」と発言した<sup>(49)</sup>。さらに、公選化すれば、法案の遅延権や第2次立法<sup>(50)</sup>に対する拒否権など貴族院がこれまで控えてきた権限をフルに行使するようになり、「修正する院ではなく反対する院になる」と指摘した<sup>(51)</sup>。

## (6) 両院の権限関係

第2院=上院の権限の強弱が問題になるときに参考されるのが、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) 名誉教授による各国の「二院制の強さ」(上院が下院に比べて重要であるかどうか) に関

(42) HC Deb 17 May 2011, c. 164. [The Deputy Prime Minister] <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/chan159.pdf>>

(43) HL Deb 17 May 2011, cc.1277-1279. [Lord Strathclyde] <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldhansrd/lhan152.pdf>>

(44) Royall, *op.cit.*(28), pp.79-80.

(45) Baker, *op.cit.*(33), p.96.

(46) Harper, *op.cit.*(25), p.54.

(47) Howarth, *op.cit.*(35), pp.107-108.

(48) Allen, *op.cit.*(30), p.114.

(49) Vernon Bogdanor, Oral evidence to the Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill, 24 October 2011, q.89. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtdraftref/284/284ii07.htm>>

(50) 議会制定法 (Act of Parliament) などの第1次立法により付与された権限の行使による委任立法。

(51) Bogdanor, *op.cit.*(49), qq.94-95.

する類型化である<sup>(52)</sup>。これによれば、英国貴族院は「中程度に強い二院制」と「弱い二院制」の中間に位置付けられる。両院の権限や選出方法が「非対称的 (asymmetrical)」であることと、貴族院が「民主化以前の時代の名残」であることから、このような位置付けが与えられている。同様の捉え方が、貴族院改革法草案第2条に規定された庶民院の「優越性」を裏打ちしているといえよう。

しかし、ラッセル博士は、他の国の第2院と比べると、「貴族院の公式上の権限は、比較論的見地からすると、実際には相対的に強い」ことに注意を促す。これは、クレグ副首相が、両院が公選制でも非対称的に機能している国がいくつもあると主張した<sup>(53)</sup>ことに対する異論である。ラッセル博士は、他の国では第2院の権限が公式に抑制されているのに対し、英国の場合は、民主的正統性を欠くとされる貴族院が、両院間の慣習によって抑制されているのだという。貴族院はほとんどの法案を1年引き延ばす権限を有し、また貴族院先議の法案や第2次立法に対しては絶対的な拒否権を有するが、それでも貴族院が「弱い」と一般に考えられているのは、これらの権限を実際にはほとんど行使しないからである。<sup>(54)</sup>

ラッセル博士は別の論文で詳細な国際比較を行い、これらが議院内閣制諸国における第2院のなかでは相対的に強い権限であると結論付け

ている。その上で、他の国における公選制の議院は一般に、英国貴族院に比べれば「はるかに遠慮なくその権限を行使している」が、もし貴族院が公選化されて本来の権限をもっと自由に行使するようになれば、議院内閣制諸国のなかでも強い第2院となるだろうという。<sup>(55)</sup>

このように見てくれば、政府が、貴族院の自己抑制を意味する両院間の慣習が温存されることを期待するとしても不思議ではない。しかし、それを具体的に規定しようとしするのはなぜか。ストラスクライド卿が貴族院で、「公選制の議院の方が任命制の議院よりも小さな権限を持つ」ことになり「馬鹿げて見えてしまう」と発言したのは<sup>(56)</sup>、そのジレンマを表しているのではないだろうか。

#### (7) 改革の進め方

これらの議論を俯瞰すると、貴族院のあるべき構成や権限、適切な両院関係について議会の内外でコンセンサスがないままになっており、この貴族院改革案が英国の政治制度全体にどのような意味合いを持つかについて、政府も具体的な像を提示できていないことがわかる。以下は、包括的な統治制度改革は政治的に困難であるとして、この改革が庶民院の優越的権限を行使して性急に進められることに懸念を示し、徐々に変革していくべきとする議論である。

ベーカー教授は、近年の政権が、憲法 (= 統

<sup>(52)</sup> Arend Lijphart, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, 2nd ed., New Haven: Yale University Press, 2012, pp.187-203. 同書初版 (1999年) の訳書として、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』勁草書房, 2005, pp.159-170を参照。大曲 前掲注(1), pp.40-41 および田中 前掲注(1), pp.69-73は、この貴族院改革問題をめぐりレイプハルトの所論を詳しく扱っている。

<sup>(53)</sup> “The process of constitutional change: Oral evidence and written evidence,” House of Lords Constitution Committee, 18 May 2011, q.217. [Nick Clegg] <<http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/constitution/CRP/CRPOralandwritten.pdf>>

<sup>(54)</sup> Meg Russell, “Judging the white paper against international practice of bicameralism,” Fitzpatrick, ed., *op.cit.* (24), p.25.

<sup>(55)</sup> Meg Russell, “Elected second chambers and their powers: An international survey,” *The Political Quarterly*, 83(1), January-March 2012, p.128. 同様の論文が、文書による証言として合同委員会に提出された (Meg Russell, *Written evidence to the Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill*, 24 October 2011. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtdraftref/284/284ii15.htm>>).

<sup>(56)</sup> *op.cit.*(43), c.1277. [Lord Strathclyde]



治制度)の変更をも通常の問題と同様に扱う傾向にあると懸念する。英国の憲法は法典化されていないので、憲法改革の手續が定められているわけではなく、政府が提出した議会制度の改革法案まで議会が唯々諾々と成立させてしまえば、「私たちは絶対主義のすぐ近くに来てしまう」と警告する<sup>(57)</sup>。また、貴族院改革が主要3政党の公約であったことを念頭に、「このような憲法上の問題に、ソールズベリー慣習の原則が適用されるだろうと考えるのは、端的にいつて間違いであろう」と指摘する<sup>(58)</sup>。

ロイヤル女男爵も、政府が「貴族院改革を押し通すために」両議会法を使うことには否定的である<sup>(59)</sup>。貴族院が改革に対して抵抗していると非難されることがあるのに対し、この1世紀間は「現実的な改革が繰り返されてきた」と主張し、貴族院改革は慎重な検討を要する複雑で困難な問題であることから、漸進的で着実な変革を擁護する<sup>(60)</sup>。

ラッセル博士は、英国だけでなく多くの二院制の国で第2院改革の必要性が叫ばれているが、第2院の構成や役割について合意が得られないため、改革の達成が困難になっていると指摘する。その上で、これまでの英国における改革の成功事例が「小規模で漸進的な」ものであったことに触れ、ひとまとめに大規模な改革を試みるよりはやはり小規模な改革の方が合意に達しやすいことを示唆する。<sup>(61)</sup>

#### (8) 草案を取り巻く動き

草案と白書が公表された2011年5月、『タイムズ』紙が貴族院議員を対象にアンケートを実施したところ、80%が公選制の導入に反対であり、74%が議会法の発動による貴族院改革法の制定は憲法違反であると答えた。しかも、自由民主党所属の貴族院議員までもが、これらの問いに対して賛否を二分していたのである。<sup>(62)</sup>

自由民主党内の反対派貴族院議員らがクレグ党首に撤退を促す書簡を送っていたことも報じられたが<sup>(63)</sup>、そのひとりであるスティール卿(Lord Steel)は、次第に多くの庶民院議員が、貴族院の公選化により庶民院の優越性が損なわれることや、同じ選挙区から選ばれた他党の上院議員との緊張もありうることの危険を認識するようになってきたと述べる<sup>(64)</sup>。

政権内部の温度差も歴然としていた。キャメロン首相は、政権発足以前から貴族院改革に冷淡なことが伝えられていたが、自由民主党のもうひとつの中心政策であった選挙制度改革案<sup>(65)</sup>が2011年5月5日実施のレファレンダムで大敗した後になると、貴族院改革に活路を求めるクレグ副首相をキャメロン首相は支持しないだろうと報道された<sup>(66)</sup>。

<sup>(57)</sup> Baker, *op.cit.*(33), p.89.

<sup>(58)</sup> *ibid.*, pp.96-97.

<sup>(59)</sup> Royall, *op.cit.*(28), p.81.

<sup>(60)</sup> *ibid.*, pp.75-76.

<sup>(61)</sup> Russell, *op.cit.*(54), pp.28-29.

<sup>(62)</sup> "Lords dig in to fight coalition reforms," *Times*, May 31 2011.

<sup>(63)</sup> "Clegg's resolve to reform the Lords meets stiff opposition - even in his own party," *Times*, May 18 2011.

<sup>(64)</sup> David Steel, "The Lords needs reforming now, not in 2025," *Observer*, 5 June 2011. スティール卿は、庶民院議員のときには自由党(自由民主党の前身)党首も務めた(1976年~1988年)。

<sup>(65)</sup> 現行の単純小選挙区制を選択投票制に変更するというもの。選択投票制とは、小選挙区制と同様に選挙区の定数は1だが、選挙人が1人の候補者のみ選ぶのではなく各候補者に選好順位を付す投票方法をいう。佐藤 前掲注(12), pp.2, 5を参照。

<sup>(66)</sup> "Now Cameron turns attack on Lib Dem plans for elected House of Lords," *Independent*, 7 May 2011.



## II 2012年の貴族院改革法案の提出と撤回

### 1 合同委員会報告書

#### (1) 合同委員会報告書の概要

2011年7月に発足した貴族院改革法案に関する両院合同委員会は、両院とも13人ずつの委員で構成されており、その内訳は貴族院側が保守党4、自由民主党2、労働党4、無所属2、聖職貴族1、庶民院側が保守党6、自由民主党1、労働党4、諸派・無所属各1であった。合同委員会は、貴族院のリチャード卿(Lord Richard)(労働党)を委員長として、翌2012年3月まで30回の会合を開いた。最後の1か月間は報告書の作成に入り、その段落ごとに賛否を取る形でまとめられた報告書が4月23日に公表され<sup>(67)</sup>、貴族院で討論が行われた。

以下、先に整理した草案の項目に沿って、合同委員会報告書における指摘事項をまとめておく(〔 〕内の数字は、報告書における段落番号を示す)。

- ① 院の規模と議員構成——議員数が300人では不十分であり、また任命議員の登院率は公選議員ほど高くなってよいという考え(⑥を参照)から、議員数は450人が適当であるとする〔114〕。公選制の導入については13対9の賛成多数で同意に決したが、民意の付託に相応した権限を持つことが条件とされた〔23〕。全体を任命制とするべきとの意見もあったものの、草案にはなかったとして却下され〔106〕、賛成16・反対6により、「選挙するとすれば」公選議員と任命議員の割合を80%対20%とすることで同意に決した〔107〕。
- ② 権限と両院関係——貴族院が公選化すれば、その権限はより積極的に行使されるよう

になるのは確実であると——それがどの程度かは今は確実な予測はできないとしつつ——指摘する〔34〕。各院の権限や権利等と並べて「慣習」を明記することについては、1689年権利章典第9条の規定<sup>(68)</sup>に反するような司法介入を招きかねないとして否定し〔49〕、庶民院の優越性については、草案第2条の規定があってもこれを維持することはできないというのが圧倒的多数の証言であり、合同委員会もそれに同意するとしている〔55〕。改革後の両院関係を律する慣習については、「協定(concordat)」を両院間で結ぶべきであるとする〔93〕。

- ③ 任期等——公選議員について、3議会期15年の任期に対しては、2議会期10年という意見もあったが、20対2で草案が支持された〔172-173〕。再選禁止については、10年を任期とする再選を認めるなどの異論もあり、12対10と大きく割れたが同意に決した〔166-167〕。庶民院の総選挙と同時に選挙を実施することに対しては、総選挙の陰に隠れてしまうおそれがあるものの、総選挙と別に実施することに比べてコストが削減できる、中間選挙にありがちな「抗議的投票行動」が回避されうる、政府の立法計画への悪影響を最小化できるといったメリットがあることから、支持している〔181〕。
- ④ 選挙方式——STVの採用については、有権者が政党への投票をも選択できるオーストラリアのニューサウスウェールズ州〔上院〕の方式の導入を検討するべきであるとする〔152〕。選挙区については、貴族院議員は庶民院議員と異なり、選挙区有権者の個々の事案に関わるのは不相当であるとして、より大

(67) Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill, *Draft House of Lords Reform Bill, Report of Session 2010-12*, 23 April 2012 (HL Paper 284; HC 1313). <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201012/jtselect/jtdraftref/284/28402.htm>>

(68) 「議会における言論および討論または議事手続の自由は、裁判所および議会外の場所において非難されたり、問題にされたりしてはならない。」(江島晶子訳「権利章典 Bill of Rights (1688 c 2 1 Will and Mar Sess 2) (1689年)」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集 第2版』三省堂, 2010, p.29.)

きな選挙区とすることが望ましいという考えを示している〔221-224〕。

- ⑤ 任命方式——貴族院任命委員会の法制化には同意している〔231〕。
- ⑥ 歳費・議員資格等——任命議員は、その職業的専門知識を維持する観点から、必ずしも常勤である必要はないとする〔255〕。つまり、本来の職業との兼業に積極的な意義を認めるわけである。なお、そのような議員に対しては歳費でなく、登院に応じた手当を支給するといった方途を検討することを求めている〔327〕。
- ⑦ レファレンダム——草案には、貴族院公選化の是非を問うレファレンダムについては言及がなかったが、合同委員会は、賛成13・反対8で、「憲法上の変革という重要性に鑑み」、レファレンダムに付すことを勧告する旨の1文を加えている〔385〕。

## (2) 代案報告書

このように、合同委員会報告書は政府案の方向性には支持を与えたといえるが、いくつか重要な点について異議を唱え、しかも委員の間で賛否が分かれたことを明らかにした。さらに、委員のうち報告書に満足しない12人が、本報告書に対する「代案」報告書を、本報告書の公表と同時にウェブ上で公開した<sup>(69)</sup>。その12人の内訳は、貴族院議員が9人、庶民院議員が3人であり、党派別では保守党議員が6人で労働党議員が4人だが、自由民主党議員は含まれていない（残りは貴族院の無所属議員と聖職貴族議員が1人ずつ）。

この代案報告書は、貴族院の公選化そのもの

への反対を表立って表明しているわけではない。しかし、貴族院を公選化すれば、庶民院の優越性などを担保する両院間の慣習が維持できなくなるという基本的な認識に立ち、両院間の慣習は貴族院改革の後で自ずと生成されていくだろうと政府が主張していることを批判する〔5.28-5.29（代案報告書における段落番号：以下同じ）〕。その上で、2006年に両院の「慣習に関する合同委員会」報告書が、貴族院の構成を変更する案が提出されたときには両院間の慣習の見直しが必要であると指摘していた<sup>(70)</sup>ことを引いて、新しい「慣習に関する合同委員会」を設置して検討を行うべきであると勧告している〔5.25, 5.30〕。

また、貴族院改革を進めるためには、両院議員のほか研究者、権限委譲議会<sup>(71)</sup>や地方議会の代表、宗教界、民間の政策団体、労使双方や福祉関係などの代表からなる「憲法会議（Constitutional Convention）」を設置し、両院関係はもとより貴族院の選挙制度、権限委譲議会に対する影響などについて、広範な検討を行うべきであると勧告している〔5.31-5.46〕。

さらに、白書でも草案でも扱われなかった経費について言及し、歳費の導入や選挙の実施のため現在の貴族院より多大な経費を要することになると指摘している〔4.1-4.18〕。

## (3) 改革案をめぐる動き

これらの報告書が公表されるころには、改革案に対する風当たりは以前より強いものになっていた。『フィナンシャル・タイムズ』紙では、公選化されれば「庶民院と正統性を競い合い、しかも今の貴族院に比べ、信頼に足る精査を行

(69) *House of Lords reform: An alternative way forward: A report by members of the Joint Committee of both Houses of Parliament on the government's Draft House of Lords Reform Bill*, April 2012. <<http://www.houseoflordsreform.com/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/FinalPrint19042012-3.pdf>>

(70) Joint Committee on Conventions, *Conventions of the UK Parliament, Report of Session 2005-06*, vol.1, 3 November 2006 (HL Paper 265-I; HC 1212-I), p.23. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtconv/265/265.pdf>>; 田中 前掲注(1), p.56を参照。

(71) スコットランド議会、ウェールズ国民議会および北アイルランド議会をいう。1998～99年、英国議会から一定の権限が各々の議会に委譲された。

う適格性に欠けた議員を抱える」第2院になってしまうと批判された<sup>(72)</sup>。

2012年4月に行われた保守党のある会合では、首相はクレグ案を拒否するべきだと多くの議員が要求し、公選制の上院は庶民院の優越性を脅かすとして、複数の政務官が辞任も辞さないと言いつつなど大荒れとなった<sup>(73)</sup>。貴族院のストラスクライド院内総務などの大臣らもこの会合で「反乱を煽って」いたと伝えられ、他方ではキャメロン首相自身が、改革案への保守党議員の反抗を「密かに助長」していたと報じられる有様である<sup>(74)</sup>。

労働党は、マニフェストで公約したようにレファレンダムの実施を主張し、エド・ミリバンド (Ed Miliband) 党首が、憲法上の大きな変革である以上は「国民に発言権を与える」べきと説いていた。これに対しクレグ副首相は、主要3政党がマニフェストで貴族院改革を公約していたことを理由に、レファレンダムは不要と突っぱねていた<sup>(75)</sup>。

しかし、国民がこの改革論争をどう見ているかといえば、世論は「憲法いじり」にはおおむね無関心で、有権者にしてみれば経済的な苦境のさなかに貴族院改革の奥義の追求など許し難いことだろうと報じられた<sup>(76)</sup>。実際にどの世論調査でも、公選制を導入するべきかとの問いには肯定的な回答が得られるものの、現在の貴族院はよく機能しており貴族院改革自体の優先

度は極めて低いと感じられていることが示されている<sup>(77)</sup>。

合同委員会の報告書が公表されると、「副首相の最重要課題」が、両院議員からなる委員会により「粉碎された」と報道された<sup>(78)</sup>。『タイムズ』紙の政治コラムニストは、「政府案は、まるごと公選制の貴族院を求める完全主義者には物足りなく、任命制のメリットを認める伝統主義者には度が過ぎているのだ」と評した<sup>(79)</sup>。

BBCの記者は、この時点で早くも、労働党は連立両党の間に「楔を打ち込む」ためにこの問題を利用すると見通し、同党は第2読会で賛成票を投ずるものの、プログラム動議（第2読会通過後直ちにその後の法案審議の日程を定めるために出される動議）には保守党の平議員 (backbenchers) とともに反対するだろうと予想していた<sup>(80)</sup>。

## 2 貴族院改革法案の提出と撤回

### (1) 法案の提出

2012年5月9日、2012-13年会期冒頭の女王演説において、「貴族院の構成を改革するべく法案が提出される」旨が読み上げられた<sup>(81)</sup>。この日の庶民院における討論でキャメロン首相は、貴族院改革は「政府にとって最優先事項ではない」とし、「各政党が一緒に取り組むことに合意し、この改革に対し責任ある態度を取らない限りは進められない」と述べた<sup>(82)</sup>。女王

(72) "Why the reform of the House of Lords is a botch," *Financial Times*, 2 March 2012.

(73) "Tories urged to back House of Lords reform plans," "Tories rebel over Lords reform plan," *Independent*, 20 April 2012.

(74) "Cameron 'secretly encouraged' Tory backbench revolt on Lords reform," *Times*, April 21 2012.

(75) "Cameron 'committed' to Lords reform amid Tory unease," *BBC News*, 20 April 2012. <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-17781036>>

(76) "A house divided: Electing the Lords," *Economist*, March 3rd 2012, p.54.

(77) Ian Cruse, "Public attitudes towards the House of Lords and House of Lords reform," *House of Lords Library Note*, LLN 2012/028, 26 July 2012, pp.24-27.

(78) "Lords reform on the ropes as committee slams Clegg's 'mess'," *Times*, April 24 2012.

(79) Rachel Sylvester, "Kick this shambolic reform into the jungle," *Times*, April 24 2012.

(80) "Why Lords reform is a gift for Labour," *BBC News*, 23 April 2012. <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-17819796>>

(81) HL Deb 9 May 2012, c.2. [Queen's Speech] <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldhansrd/lhan1.pdf>>



演説で列挙された政策課題のなかでは、貴族院改革問題が「最も論争的になり、かつ困難な案件」と評された<sup>(83)</sup>。

6月27日、「貴族院改革法案」<sup>(84)</sup>が庶民院に提出された。1999年貴族院法以降初めて貴族院改革に関して政府から提出された法案である。政府は同時に、合同委員会報告書に対する「回答書」<sup>(85)</sup>も公表した。このなかで、当該報告書の「結論と勧告の多くを受け入れた」としており〔p.4（「回答書」におけるページ数：次項において同じ）〕、実際、法案には草案に対していくつか重要な変更が加えられた部分がある。

## (2) 法案の概要

以下、法案の内容につき、先に整理した草案の項目に沿って修正点を中心にまとめておく。

- ① 院の規模と議員構成《第1条》——草案第1条を修正し、議員数は450人とした。したがって、公選議員360人と任命議員90人で構成されることとなり、これに12人以下の聖職議員、必要に応じ大臣議員が加わる。
- ② 権限と両院関係《第2条》——草案第2条を大幅に修正し、単に、両議会法が継続して適用されると規定するにとどめ、両院関係や慣習に直接言及した文言を削除した。「回答書」は、貴族院は公選化により自己主張を強めるだろうが、それにより議会全体として行政府に説明責任を負わせる力が高まるだろうとしている〔p.6〕。また両院関係を律する慣習は、3議会期という長期にわたる移行期間の間に次第に進化するだろうとしている〔pp.8-9〕。
- ③ 任期等《第3条～第4条、第13条、第26条》——基本的に、草案と同様の内容になっている。

- ④ 選挙方式《第4条～第5条、別表第1～第3》——STVではなく、準非拘束名簿式（semi-open list）比例代表制を採用するよう修正した。有権者は、a) 政党、b) 政党名簿上の候補者個人、またはc) 無所属の候補者個人のどれかに1票を投ずることになる。ただし、あらゆる選挙にSTVが用いられている北アイルランドにおいてはSTVとする。準非拘束名簿式に修正したのは、「回答書」によれば、欧州議会選挙区を基礎としたリージョン単位の大きな選挙区としたため、議員数を増やしたこととあいまって、リージョンによってはSTVで順位をつける候補者数があまりに多くなるという懸念が生じたからである〔pp.13-14〕。

- ⑤ 任命方式《第11条～第13条、第17条～第18条、別表第5～第6》——基本的に草案と同様の内容になっている。

- ⑥ 歳費・議員資格等《第26条～第48条》——「回答書」は、任命議員の職業的専門知識を維持するためには、常勤である必要はないとした合同委員会報告書を受け入れ、さらに進んで公選議員にもこれを適用することとし、その場合は手当支給となる可能性を示唆している〔pp.11-12, 28-29〕。

- ⑦ レファレンダム——「回答書」は、貴族院改革が広く国民の賛意を得ており、先の総選挙で主要3政党も支持していたことから、その上に経費のかかるレファレンダムを実施することには同意できないとする〔p.32〕。

## (3) 法案の審議過程とその撤回

貴族院改革法案は、2012年7月9日から10日にかけて庶民院において第2読会にかけら

<sup>(82)</sup> HC Deb 9 May 2012, cc.22-23. [The Prime Minister] <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/chan1.pdf>>

<sup>(83)</sup> “Queen’s Speech: Lots of style, but very little substance,” *Independent*, 10 May 2012.

<sup>(84)</sup> House of Lords Reform Bill (HC Bill 52 of 2012-13).

<sup>(85)</sup> *Government response to the report of the Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill*, Cm 8391, June 2012.



れ、9日には約6時間半、10日には約5時間半の審議が行われた。貴族院議員の大部分を公選制にすれば庶民院の優越性が損なわれるといった異論や、経済問題の方が優先課題であるといった異論もあったものの、最後には462対124で第2読会は通過した。しかし、反対者のうち91人は、与党である保守党からの造反議員であり、これは同党議員の3分の1近くをも占めた。保守党側の党議拘束は弱いらしいとの観測記事<sup>(86)</sup>を裏付ける結果となった。

しかも、労働党は第2読会を通過させたにもかかわらず、プログラム動議には反対するとの立場をとっていた(上述1(3)を参照)。影の司法大臣のサディク・カーン(Sadiq Khan)議員によれば、法案を「詳細に討議する十分な時間が与えられることが決定的に重要」であり、「適切に精査し、修正し、改善する機会が必要」であるというのがその理由であった<sup>(87)</sup>。保守党の造反組に労働党が加われば過半数となるため、政府は、結局プログラム動議を出すことができず<sup>(88)</sup>、それ以上法案審議を進めることができなくなった。

クレグ副首相は、夏季休会中の8月6日にメディアを通じて、「便宜主義」的な労働党と連立合意を破った保守党造反組を非難しつつ、今議会期における同法案の審議続行の断念を発表した<sup>(89)</sup>。休会明けの9月3日には庶民院本会議で、法案撤回を正式に認めるとともに、今議会期に連立政権が貴族院改革を果たすことが

不可能となったことと、次期総選挙後の議論の再開に期すことを表明した<sup>(90)</sup>。

### 3 小規模な改革案

#### (1) 貴族院議員の任命をめぐる問題

スティール卿は、政府の貴族院改革法案提出に先立つ2012年5月17日、独自の改革法案を貴族院に提出した<sup>(91)</sup>。これは、貴族院議員について、a) 辞職の容認、b) 請暇なく会期を通じ登院しない議員の失職、c) 重罪により有罪となった議員の失職を主な内容としたものである。以下、この法案が提出されるに至った背景と経緯を見てみよう。

ベーカー教授によれば、現在の貴族院にとって問題なのは、その規模であり、また議員の選任を実質的に首相が行うシステムであるという。大部分は各方面における優れた人物が選ばれているものの、今なお爵位とは誉れであり、首相は極めて好ましがらざる政治家にもそれを与えてしまうという。<sup>(92)</sup>

庶民院と異なり、貴族院には議員定数がない。貴族院議員の総数は、1999年11月には登院資格を有する議員に限っても1,210人(うち世襲貴族647人、一代貴族537人、聖職貴族26人)に達していたが<sup>(93)</sup>、世襲貴族議員が92人を残して排除されたためにほぼ半減した。これにより、「もっぱら先祖の活躍と地位のみに基づく」<sup>(94)</sup>世襲貴族議員に代わり、本人の実績や経験に基づいて任命された一代貴族議員が大部分を占め

<sup>(86)</sup> “New model Tories are emboldened to risk careers by lack of retribution,” *Times*, July 10 2012.

<sup>(87)</sup> HC Deb 9 July 2012, cc.46, 49. [Sadiq Khan] <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/chan28.pdf>>

<sup>(88)</sup> HC Deb 10 July 2012, c.188. [The Leader of the House of Commons (Sir George Young)] <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/chan29.pdf>>

<sup>(89)</sup> “House of Lords reform: Nick Clegg’s statement in full,” *BBC News*, 6 August 2012. <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-19146853>>

<sup>(90)</sup> HC Deb 3 Sept 2012, cc.35-36. [The Deputy Prime Minister (Mr Nick Clegg)] <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmhansrd/chan35.pdf>>

<sup>(91)</sup> House of Lords (Cessation of Membership) Bill (HL Bill 103 of 2012-13).

<sup>(92)</sup> Baker, *op.cit.*(33), pp.90-91.

<sup>(93)</sup> McGuinness, *op.cit.*(22), p.2.

<sup>(94)</sup> Cabinet Office, *Modernising Parliament – Reforming the House of Lords*, Cm 4183, January 1999, p.3.

る院になったわけである。

1958年に導入された一代貴族制度のもとでは、引退した庶民院議員（通常は閣僚経験者）といった政治家のほか、各界で活躍する卓越した人物が数多く一代貴族議員（男爵に授爵される）に選任され、貴族院が「精査と修正」機能を果たす上で欠かせない存在となっている。「常勤」が求められているわけではないが、専門的な知見を発揮して行う質の高い審議には高い評価が与えられてきた。

他方、一代貴族の任命権は事実上首相の手に握られ、結果として貴族院議員の総数や政党比率を首相が左右していることに対する批判もあり、2000年のウェイカム委員会報告書は、第2院の議員任命手続における権限を独立の委員会に委ねるべきと勧告した。ブレア首相は同年、制定法によらないで貴族院任命委員会を設置したが<sup>(95)</sup>、首相の裁量による任命も相変わらず続けられ、その後も一代貴族議員の数は少しずつ増加していった。

## (2) キャメロン政権下での貴族院議員の急増

一代貴族議員の任命には、首相の退任時に授爵候補リストを次の首相に託していく場合や、解散・総選挙を期に引退した庶民院議員に授爵する場合がある。2010年の政権交代の際にブラウン前首相が異例に多人数の候補リスト——当然、労働党系である——を残したこともあつ

て、キャメロン首相は——バランス上、新政権党系も増やさざるを得ない——就任後1年以内に117人もの授爵を認めた<sup>(96)</sup>。結果として貴族院議員の総数は、2011年4月には792人に達した。しかも、連立政権プログラムにおいては、貴族院の議席配分に「前回総選挙で各政党が獲得した得票率を反映させる」と明記しており<sup>(97)</sup>、これに従うとすれば、保守党系および自由民主党系の議員をさらに任命する必要が生じる。ラッセル博士の試算によれば、これらを加えたときの総数は1,062人から1,142人にもなるという<sup>(98)</sup>。

ラッセル博士は、こうしたキャメロン政権下での貴族院議員の急増は危機的な状況であるとして、少なくとも一時的なものとして次の措置を提唱する。すなわち、a) 議員数の上限を750人とし、現在の議員数が750人未満になるまでは一代貴族議員の任命を暫時停止すること、b) 議員の辞職を認めること、c) 授爵に係る首相の裁量権を廃し、貴族院任命委員会がこれを調整することである。<sup>(99)</sup>

## (3) スティール法案等

スティール卿は、すでに2007年3月以降4回にわたって独自の貴族院改革法案を提出していた<sup>(100)</sup>。連立政権発足直後の2010年5月26日に提出された4回目の法案は、a) 制定法による任命委員会の設置、b) 残存世襲貴族議員

<sup>(95)</sup> 非政党政治家の推薦を自ら行う（年に平均5～6人）とともに、授爵候補者の審査を行う。同委員会の推薦により任命された一代貴族議員は、メディアに「人民の貴族（people's peers）」と呼ばれるようになった。

<sup>(96)</sup> Meg Russell, *House full: Time to get a grip on Lords appointments*, London: The Constitution Unit, Department of Political Science, UCL, April 2011, pp.3, 12-13.

<sup>(97)</sup> HM Government, *op.cit.*(14), p.27. 1997年にブレア政権が登場したときの労働党のマニフェストにも同趣旨の公約が掲げられていた。

<sup>(98)</sup> Russell, *op.cit.*(96), pp.10-11.

<sup>(99)</sup> *ibid.*, pp.19-20. なお、ラッセル博士は、政府案が庶民院で行き詰まった後、「誰もが何らかの改革が不可欠なことに賛成している以上、改革を放棄するのは残念」として、「時代錯誤な首相任命権の廃止」を改めて主張するとともに、任命委員会に各政党から総選挙得票率比例で推薦を受ける権限を与えるといった代替措置だけでも「クレックにとって大きな勝利になる」と述べている。“Press release: What next for Lords reform?” University College London, 13 July 2012. <<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/constitution-unit-news/130712>>

<sup>(100)</sup> House of Lords Bill (HL Bill 52 of 2006-07); House of Lords Bill (HL Bill 3 of 2007-08); House of Lords Bill (HL Bill 4 of 2008-09); House of Lords Reform Bill (HL Bill 8 of 2010-12).

の死去に伴う補欠選挙の廃止、c) 辞職の容認、d) 理由なく会期を通じ登院しない議員の失職、e) 重罪により有罪となった議員の失職を内容としたものであった<sup>(101)</sup>。この法案は、a) と b) に関する規定を削る修正が施された上で、「貴族院（改正）法案」<sup>(102)</sup>として2012年3月1日、初めて貴族院を通過し庶民院に送付された。しかし庶民院では、政府側の法案提出が想定されるなかで、第1読会より先に進むことなく会期末を迎えた。

会期が改まり5月17日に提出された5回目のスティーアール法案の趣旨は、直前に庶民院で葬られた「貴族院（改正）法案」と同様のものである。上に見た政府提出の包括的な貴族院改革法案に比べれば極めて控え目な内容であり、前項に挙げたラッセル提案に比べると貴族院議員の出口のみを規定し、入口規制を欠くものといえる。スティーアール卿は、「少なくとも、議員数削減のささやかなスタートになる」と主張した<sup>(103)</sup>。このスティーアール法案は6月29日に貴族院で第2読会を通過し、政府法案が庶民院で頓挫した後に委員会審査、7月24日には第3読会で可決され庶民院に送付された。庶民院では12月4日に第1読会が行われたが第2読会は開かれておらず、政府が支持しているわけではないので成立に至るかどうかは覚束ない。

これとは別に、貴族院議員らは制定法によらない改革の方法も検討している。例えば、手当の支給は85歳を上限とするよう議事規則を改正する、あるいは議院の規模の上限や議員の定年制・任期制を設けるための宣言を行うことで、法的な拘束力はないとしても新しい慣習を生み

出すことにはなるだろうという<sup>(104)</sup>。

他方、庶民院の政治・憲法改革委員会は、小規模な貴族院改革について、どのような案であればコンセンサスが得られるか調査を行うとして、2013年1月21日、文書による意見の募集を開始した<sup>(105)</sup>。募集する意見の内容は、a) 貴族院の規模の縮小（世襲貴族議員の死去に伴う欠員補充の廃止、恒常的に登院しない議員の排除、新人議員任命の一時的停止、新人議員の任期の固定、議員の定年制）、b) 自発的な辞職、c) 重罪により有罪となった議員の除名、d) 制定法による任命委員会設置の是非・構成・権限、e) 院内各会派の相対的人数を決める原則、である。ラッセル博士やスティーアール卿が提起した問題が検証されようとしていることがわかる。提出期限は3月26日であり、提出された意見は委員会で証言として扱われることとなる。

#### 4 貴族院改革の行方

##### (1) 改革案挫折の意味

政府案はなぜ敗れたのか。一見、完全公選制やレファレンダムを求める労働党と保守党のなかの保守派という両極が足を引っ張ったようにも見える。しかし、労働党の完全公選制支持は表向きにすぎず、実はかなりの同党庶民院議員が反対との観測もあった<sup>(106)</sup>。レディング大学のアラン・レンウィック (Alan Renwick) 博士は、何よりも政治家の利害によって決せられたという。すなわち、第2院が活性化することは、保守党と労働党の庶民院議員にとっては、政権の座にあるときに脅威となり、自由民主党にとっては逆にその分有利になるのだと指摘する<sup>(107)</sup>。

<sup>(101)</sup> ブラウン政権末期に、政権側もこれに類した改革案に着手したが実現には至らなかった。田中 前掲注(1), pp.59-61 参照。

<sup>(102)</sup> House of Lords (Amendment) Bill (HL Bill 127 of 2010-12).

<sup>(103)</sup> “Lord Steel: Most of my fellow peers accept the need to end the indefensible,” *Independent*, 22 June 2012.

<sup>(104)</sup> “Lords reform: time for smaller changes?” *Monitor (Constitution Unit Newsletter)*, 53, February 2013, p.2.

<sup>(105)</sup> “Committee announces new inquiry – House of Lords reform: what next?” Political and Constitutional Reform Committee, 21 January 2013. <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/political-and-constitutional-reform-committee/news/house-of-lords-reform-what-next-new-inquiry/>>

<sup>(106)</sup> *op.cit.*(76)



かつて貴族院改革が庶民院で議論されたとき、労働党のマイケル・フット (Michael Foot) 議員は、統治制度に関わる改革を成功させるには、政府が定見を持ち、野党の要求に譲歩せず改革案を貫徹する決意を持つことが条件であると主張した<sup>(108)</sup>。これについて、エクセター大学のクリス・バリンジャー (Chris Ballinger) 博士は、これまでの貴族院改革の取組みの例に照らし「総じて正しい」と評し、さらに貴族院改革については、その障害となる外部要因がなく、改革案がシンプルで、貴族院の権限と構成のどちらかのみに限定したものでなければ成功しないと指摘する<sup>(109)</sup>。

今回の改革案についていえば、政権内部に濃淡があり、連立第2党の自由民主党を政権につなぎ止めるため第1党である保守党が寄り添っていただけのようにも見られ、政府のスタンスが定まっていたとはいえない。また、政府案は構成の問題に限定してはいたが、決してシンプルでなく包括的な案であったため、権限や機能の問題が多く論者に指摘され、構成のみを扱うことの問題点がかえって際立つことになった。本稿で見てきたように、公選制導入による専門的な精査機能の喪失、貴族院の民主的正統性の獲得による両院間の相克の出現といった矛盾が広く意識されたのである。ここでもう一度、貴族院改革に係る「構成」と「権限」の問題に立ち戻ってみよう。

1911年議会法の前文には、同法は、「世襲でなく人民を基礎として構成される第2院」が設置されるまでの臨時的措置である旨が示されている。100年前に貴族院の権限が縮小されたのは、世襲貴族による構成を維持するための妥協だったのである。同法をはじめとする貴族院の

権限縮小は、庶民院がその構成において民主的正統性を高めてきたことに起因する。新しい改革により、貴族院が公選議員で構成される第2院として民主的正統性を高めれば、その権限が拡大または回復するというのは、当然起きるべき議論であった。

公選化された第2院が自己主張を強め、元来持っている権限を遠慮なく行使するようになったとき、もし両院が「ねじれ」状態に陥ればどのような政治的現実が待っているかは、わが国の近年の経験に照らすまでもなく容易に想像できよう。政府案が3分の1ずつの改選と比例代表制とを規定し、貴族院で過半数を獲得する政党の存在を最初から予定していなかったのは、貴族院の自己抑制が温存されることを前提としていたからであろう。

庶民院の多数派に基礎を置く政権にとって、公選制の第2院は強力な反対勢力となる危険をはらむことになる。20%の中立的な任命議員の存在は一定の緩衝になるかもしれないが、政権側は常に彼らとの調整に配慮しなければならない。自由民主党が公選化の推進に執着するのは、比例代表制のもとでは小選挙区制の庶民院よりも高い割合で議席を獲得し、かつキャスティングボートを握ることができると期待するからであろう。旧来の2大政党がこれらの容易ならざる結果を予想して及び腰になったとしても無理はない。

## (2) 多数決型かコンセンサス型か

英国政治について、レイプハルト教授は、2大政党制、単独過半数内閣への執行権の集中、単純小選挙区制などを要素とする多数決型民主制 = 「ウェストミンスターモデル」の原型と位

<sup>(107)</sup> Alan Renwick, "Reforming the House of Lords: Difficult but not impossible," *Political Insight*, 3(3), December 2012, p.12.

<sup>(108)</sup> HC Deb 3 February 1969, cc.84-85. [Mr. Michael Foot] <<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1969/feb/03/parliament-no-2-bill>>; 1968年提出の法案 (Parliament (No.2) Bill) をめぐる審議における議論である。結果としては、同法案は廃案となった。フット議員は、労働党の実力者であり、後に党首を務めた (1980年~1983年)。

<sup>(109)</sup> Ballinger, *op.cit.*(6), pp.216-218.



置付ける<sup>(110)</sup>。多数決型と対になるのはコンセンサス型と呼ばれ、多党制、連立内閣、比例代表制、強い二院制などを要素とする<sup>(111)</sup>。多数決型では一院制もその要素とされるが、英国で議会といえば「ほとんどの場合、庶民院のみを指す」ので、英国も一院制に近いという<sup>(112)</sup>。それほど英国貴族院は、庶民院に対し弱い存在と見られている。

しかし、貴族院は、1999年の改革以後、その権限行使のあり方が大きく変化したことが観察されている。

ラッセル博士によれば、貴族院は、世襲貴族の大部分が排除されたことで正統性を高めたとの認識から、その権限をより確信をもって行使するようになった<sup>(113)</sup>。また政府の側では、貴族院の政策要求に対して譲歩する度合いが高まるとともに、貴族院との対立が生じないように法案提出前の調整や提出後の交渉を行うようになった<sup>(114)</sup>。貴族院が政府に対し強い姿勢で臨むようになっただけでなく、「今や、政府自体の手続が明白に、貴族院との対立を見越してその回避を追求するものになっている」<sup>(115)</sup>。こうして、レイプハルト教授の描く古典的なウェストミンスターモデルとはかなり異なる様相を帯びてきていることを示し、多元主義的でコンセンサスに基づく政策形成の方向に向かう可能性を示唆する<sup>(116)</sup>。

政府案は、明示された意図に反して貴族院の権限行使を助長する契機が潜んでいたとすれ

ば、コンセンサス型民主制に近づく可能性をも内包していたということになる。

以上、英国の貴族院改革の動きを追いかけてきたが、わが国の両院関係を振り返ってみても、衆参の「ねじれ」に見られる両院の権限問題と、選挙制度を中心とする各院の構成の問題とをセットで扱うことが、いかに困難なものであったかが想起される<sup>(117)</sup>。英国政治がいかなる形にせよ貴族院の民主的正統性を高める方向で改革を目指すならば、従来の一院制的運用による多数決型をいかに維持するのか、またはこの10年余の傾向を踏まえて「強い二院制」を有するコンセンサス型を設計することになるのか、今後も模索が続くことと思われる<sup>(118)</sup>。

おわりに—貴族のショーはいつまで続く?—

1911年の議会法といえば、日本の高校教科書にも登場する<sup>(119)</sup>ほどだから世界史上の事件だといっていいだろう。なぜ1国の議会の両院関係を規律する(にすぎない)法律が、そのような扱われ方をするのか。いうまでもなく、英国の議会が世界各国の民主的議会の模範とされ続け、その動向が世界史における民主制発展の里程標を提供してきたからであろう。

その「事件」から100年。本稿で紹介した論集『貴族のショーはもう終わり?』の編集者のひとり、同書の序文のなかで、あるドイツ人ジャーナリストに貴族院について説明したとき

<sup>(110)</sup> Lijphart, *op.cit.*(52), pp.9-20.

<sup>(111)</sup> *ibid.*, pp.30-45.

<sup>(112)</sup> *ibid.*, pp.17-18.

<sup>(113)</sup> Meg Russell, "A stronger second chamber?: Assessing the impact of House of Lords reform in 1999 and the lessons for bicameralism," *Political Studies*, 58(5), December 2010, pp.872-877.

<sup>(114)</sup> *ibid.*, pp.877-880.

<sup>(115)</sup> *ibid.*, p.880.

<sup>(116)</sup> *ibid.*, p.881.

<sup>(117)</sup> ウェストミンスターモデルの変容が日本の政治改革に与える示唆について、高見勝利「日本の逆を行くイギリスの議会改革」『政治の混迷と憲法—政権交代を読む』岩波書店, 2012, pp.147-161.

<sup>(118)</sup> 一連の憲法改革の文脈における今回の貴族院改革の失敗について、田中嘉彦「英国の憲法改革—貴族院改革の蹉跎と権限委譲の進展(海外法律情報/英国)」『論究ジュリスト』3号, 2012秋, pp.186-187.

<sup>(119)</sup> 例えば、佐藤次高ほか『詳説世界史 改訂版』山川出版社, 2006 文部科学省検定済, p.279.

のことを回想している。

従来の世襲貴族から選ばれた92人の世襲貴族のこと。一代貴族のことと、その数がどんどん増えているのが、前回〔総〕選挙の各党得票率をそのまま貴族院に反映させると発表した目標のためであること。無所属議員のこと。「人民の貴族」のこと。聖職貴族議員のこと。聖職貴族議員だけが院から「引退」できることや、投獄された貴族院議員さえ除名されなかったことなど、些細なことにも触れながら説明していくにつれて、彼女〔=ドイツ人ジャーナリスト〕は次第に信じられないといった面持ちになっていった。しまいにはこらえ切れずに噴き出してしまい、「それでも『議会制の生みの母』と呼ばれているんですよ！」と叫んだのである。<sup>(120)</sup>

このエピソードを、議会政治の母国に住む英国人の自嘲と見るべきか、あるいは英国人らしい諧謔味を効かせるだけの余裕があると見るべきか。かつて世界各国に議会制度の参照モデルを提供した英国人が、自らの議会を外からの視線に晒している姿が印象的である。

自由民主党の庶民院議員を2005年まで務めていたタイラー卿 (Lord Tyler) は、その後貴族院議員に任命されてから、閣僚経験者も含む多くの貴族院議員らが、議院を「都合のいい駐車場と補助付きのケータリングを備えた便利なプライベートクラブ」として利用していることを知って呆れている。討論に加わるどころか喋りもしなければ質問もしない、顔を出しただけで日当をもらっているのかどうか私は知らないが

と。労働党寄りとも自由民主党寄りともいわれる『ガーディアン』紙に寄稿した記事である。<sup>(121)</sup>

他方、同紙の政治コラムニストは、貴族院改革への期待を込めて書いた記事のなかで、意外にも、完全公選化を支持していた自分がその後「考えを変えた」と記している。

この10年間、まさに英国の皮肉というべきは、この非民主的で古めかしくて時代錯誤な組織が、選挙で選ばれた政府の大衆独裁的な傾向に抗する防波堤でもあったことだ。…(中略)…上院の特別委員会はエキスパートとして法律案を精査し、しばしば改善を加えている。公表された報告書のいくつかは第一級のものだ。公共政策の議論にとび切りの貢献をしている貴族院議員ならすぐに何人も挙げるができる。そんななかで最も優れているのは、最も非民主的に選ばれた、無所属のクロスベンチャーたちなのだ。<sup>(122)</sup>

英語の格言に「壊れていないものを直すな」というものがあり、性急な貴族院改革に反対するスローガンとしても使われた<sup>(123)</sup>。あくまで結果としてはあるが、英国国民は、経済危機を前にとりあえず貴族院の現状維持を選択する格好になった。当面は、公選制導入も意図せず権限関係にも触れない小規模な改革を目指す動きが注目されようが、長期的には、この間に提示されたさまざまな議論が今後の改革論争にどう反映していくかが興味深いところである。

(やまだ くにお)

<sup>(120)</sup> Chris Nicholson, "Preface," Fitzpatrick, ed., *op.cit.*(24), pp.4-5.

<sup>(121)</sup> Paul Tyler, "House of Lords reform bill cannot come too soon," *Guardian*, 6 November 2010.

<sup>(122)</sup> Timothy Garton Ash, "Lords reform: Britain needs a better upper house - and not just a second Commons," *Guardian*, 1 December 2010.

<sup>(123)</sup> 例えば、サッチャー政権で副首相を務めた保守党の重鎮による次の記事がある。Geoffrey Howe, "If it isn't broke, don't fix it," *The campaign for an effective second chamber*. <<http://www.effectivesecondchamber.com/ifitisnt.html>> 完全な現状維持を主張するわけではなく、任命方式の改革や議員数の削減の必要は認めている。