

2021年8月

調査資料 2021-2

令和2年度 国際政策セミナー報告書



# 危機の時代における 英国の議会政治



国立国会図書館  
調査及び立法考査局



# 危機の時代における英国の議会政治

令和2年度国際政策セミナー報告書



2021年8月

国立国会図書館  
調査及び立法考査局

- \* 本報告書は、国政審議の参考に供するために取りまとめたものです。
- \* 本報告書の記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- \* 本報告書の記事のうち、意見にわたる部分は筆者（講演者）の個人的見解です。
- \* 本報告書の記事を全文又は長文にわたり抜粋して転載する場合には、事前に当局調査企画課（[bureau@ndl.go.jp](mailto:bureau@ndl.go.jp)）に御連絡ください。



The Constitution Unit

**UCL**

## The Role of Parliament in Times of Crisis: Challenges for UK Politics

*Lecture to National Diet Library, 14 December 2020*

Professor Meg Russell FBA  
Director, Constitution Unit, University College London  
Senior Fellow, UK in a Changing Europe



ウェビナー形式での国際政策セミナー



基調講演者 メグ・ラッセル教授



コーディネーター 高安健将教授



オンラインでの基調講演



東京本館での会場風景  
(左・廣瀬政治議会調査室主任 (当時) 右・高安教授)

## はしがき

国立国会図書館調査及び立法考査局は、平成17年度から毎年国際政策セミナーを開催し、国政上の重要な課題に関連する外国の制度や政策動向について、国内外の研究者の最新の研究成果や知見を国会議員その他の国会関係者を始めとする皆様に広く御紹介しています。

令和2年度は、「危機の時代における英国の議会政治」をテーマに取り上げました。その趣旨は、近年における欧州連合からの離脱をめぐる世論の分裂や新型コロナウイルス感染症の流行等の危機において、英国議会はどのような役割を期待され、実際に機能してきたのか、その意義や位置付けに何らかの変化は生じているのかという点について、考察を深めることにあります。

令和2年度の国際政策セミナーは、新型コロナウイルス感染症拡大防止の観点から、外国の研究者の招へいを行わず、令和3年2月にオンライン会議システムによるウェビナー形式で開催しました。なお、例年開催していた一般向け講演会は、残念ながら実施を見送りました。

基調講演は、英国政治、比較政治、議会制度等を専門とされるユニバーシティカレッジロンドン政治学部のメグ・ラッセル教授にお願いすることとし、まず令和2年12月に、オンライン会議システムを用いて、ラッセル教授の講演を録画しました。国際政策セミナー当日は、ラッセル教授の録画映像に日本語吹替音声を加えるなどしたものを、基調講演として上映し、続いて、コーディネーターである高安健将成蹊大学法学部教授に解説を行っていただきました。この報告書は、この国際政策セミナーの内容を取りまとめたものです。

国際政策セミナーにおけるオンライン会議システムの活用は初の試みでしたが、困難な状況の下であっても、有用な情報を国会にお届けできるように、今後とも工夫を重ねてまいりたいと存じます。

国際政策セミナーの記録を収録したこの報告書が、国会議員の皆様の調査研究や国政審議に資することはもとより、このテーマに関心をお持ちの皆様の御参考となることを心から願っております。

令和3年8月

調査及び立法考査局長 寺倉 憲一



# 危機の時代における英国の議会政治 令和2年度国際政策セミナー報告書

## 目 次

概要	1
開会挨拶、趣旨説明	廣瀬 淳子 3
<b>基調講演</b>	
危機の時代における議会の役割—英国政治の課題—	メグ・ラッセル 5
プレゼンテーション資料（森山 知子訳）	17
<b>解説</b>	
二つの危機と英国の議会政治—英国は政府優位のシステムか？—	高安 健将 29
プレゼンテーション資料	37
<b>参考資料</b>	
主な用語の解説	45

U.K. Parliamentary Politics in Times of Crisis  
A Report on the FY 2020 International Policy Seminar

Contents

<b>Program</b> .....	1
<b>Opening Address, Briefing on Recent Trends Related to the Theme</b>	
Hirose Junko .....	3
<b>Keynote Speech</b>	
Meg Russell, <i>The Role of Parliament in Times of Crisis: Challenges for UK Politics</i> .....	5
Presentation Slides (Translated by Moriyama Tomoko) .....	17
<b>Commentary</b>	
Takayasu Kensuke, <i>Brexit, Covid, and the British Parliament: Does the Executive Dominate British Politics?</i> .....	29
Presentation Slides .....	37
<b>Glossary</b> .....	45

# 令和2年度国際政策セミナー 危機の時代における英国の議会政治

## — 概要 —

- 日 時： 令和3年2月15日（月）16:00 – 17:00  
（オンライン開催）
- 主 催： 国立国会図書館 調査及び立法考査局
- プログラム： 開会挨拶、趣旨説明  
基調講演（ビデオ上映）  
「危機の時代における議会の役割—英国政治の課題—」  
コーディネーターによる解説  
質疑応答  
総括  
閉会挨拶

### 基調講演者

メグ・ラッセル 氏 (Professor Meg Russell ユニバーシティカレッジロンドン (UCL)  
政治学部教授・UCL 憲法ユニット所長)

ミドルセックス大学修士。UCL 上級研究員、準教授、教授を経て、2015年から現職。2020年から英国学士院フェロー。2004年以降英国政治学会発行の『政治季評』誌編集委員、2006年英国政治研究に貢献した若手研究者として同学会リチャード・ローズ賞受賞。専門は、英国政治及び比較政治、議会。特に、英国の貴族院、二院制。

### コーディネーター

高安 健将 氏 (国立国会図書館客員調査員・成蹊大学法学部教授)

1994年、早稲田大学政治経済学部卒業、同大学大学院政治学研究科を経て、2003年、ロンドン大学ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (LSE) において博士号取得。北海道大学大学院法学研究科講師、成蹊大学法学部助教授を経て、2010年から現職。

### 開会挨拶、趣旨説明（司会）

廣瀬 淳子 (国立国会図書館専門調査員・調査及び立法考査局政治議会調査室主任)

\*本報告書における基調講演者、コーディネーター及び司会の所属及び肩書は、本セミナー開催時点のものである。

\*本報告書は、令和3(2021)年2月15日の「国際政策セミナー」の発言を再現したものである。

るが、文意を損なわない範囲で一部修正を加えた。

- \*本報告書に掲載のプレゼンテーション資料は、セミナー当日に配布したものである。
- \*基調講演及び解説の注は、編集段階で補ったものである。本報告書におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和3（2021）年5月31日である。

※本報告書の編集作業は、国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課及び憲法調査室・課が担当した。

## 開会挨拶、趣旨説明

廣瀬 淳子

ただいまから、令和2年度の国立国会図書館国際政策セミナーを開始いたします。本日は御多忙のところ、当セミナーを御視聴していただきまして、誠にありがとうございます。私は本日の進行役を務めます、調査及び立法考査局政治議会調査室の廣瀬と申します。

国立国会図書館調査及び立法考査局では、毎年度国際政策セミナーを開催し、国政上の重要な課題に関連する外国の制度や政策動向について、国内外の研究者の最新の研究成果や知見を国会議員その他の国会関係者を始めとする皆様に広く御紹介しております。

今年度は、新型コロナウイルス感染拡大防止の観点から、外国の研究者の招へいは行わず、ウェビナー形式により、基調講演の録画ビデオ上映に解説・論点整理を加える形で開催いたします。

今回の国際政策セミナーのテーマは、「危機の時代における英国の議会政治」です。

近年の英国では、欧州連合（EU）離脱をめぐる世論の分裂、新型コロナウイルス感染症の流行等の危機を通じて、社会だけではなく政治システムが変容を遂げつつあるように見受けられます。特に議会では、EU離脱めぐり、一体性が高いとされてきた政府・与党と野党が対立するという伝統的な構図が崩れ、あたかも政府と議会が対立するような状況も出現しました。また、新型コロナウイルス感染症の流行への対応においては、従来の与野党対立だけではなく、与野党が超党派で協力する場面も見られました。

こうした英国政治の変容は、危機の時代における一時的な現象なのでしょうか。それとも伝統的ないわゆる「ウェストミンスターモデル」とされるシステムは、変容してしまったのでしょうか。

我が国が政治システムを考える際に一つの理想的なモデルとして追求してきた英国の議会政治の行方を検証することで、我が国にどのような示唆が得られるのでしょうか。

国立国会図書館では、このような問題意識から、この危機の時代における英国の議会の役割や課題をテーマとして、英国の著名な政治学者であるメグ・ラッセル先生に基調講演をお願いすることといたしました。

先生は、ユニバーシティカレッジロンドン政治学部教授でいらっしゃいます。英国政治、比較政治、議会制度等を御専門とされ、英国の議会政治を第一線で研究されておられます。

このセミナーのコーディネーターは、当館客員調査員で成蹊大学法学部教授である、高安健将先生にお願いしております。高安先生は、比較政治学、特に英国政治が御専門です。

本日のセミナーの構成は、始めにラッセル先生の基調講演のビデオを約20分間上映いたし

ます。続いて、コーディネーターの高安先生から解説していただきます。その後、皆様からの質問に対して高安先生にお答えいただき、最後に高安先生から本日のセミナーを総括していただきます。

両先生の専門的な見解、分析や解説により、危機の時代の英国の議会政治について中長期的な視点で考えることで、今後の我が国における国政審議の参考となることを念願しております。

## 基調講演

### 危機の時代における議会の役割—英国政治の課題—

メグ・ラッセル

本日は、この講演会にお招きいただき、厚く御礼申し上げます。国会の友人の方々、特に高安教授とまたお話ができることをとても嬉しく思います。私たちの議会制度がどのように機能し、それがどのように変容しているのかという興味深いテーマについて、お話いたします。

今回は日本に実際に訪問できないことを、大変残念に思っています。いつも日本に行くことを楽しみにしているので、近いうちに直接お会いする機会が来ることを期待しています。

私がいただいた御依頼は、最近の英国政治の緊張状態及び私たちの議会に加えられているプレッシャーについてお話しするようというものでした。こうしたプレッシャーは、私が最後に日本を訪問した2016年春以降、非常に大きなものとなっています。主たる要因は、二つあります。どちらも皆さまには明らかだと思いますが、まずは、ブレグジットです。そして直近では、新型コロナウイルス感染症のパンデミックです。ある意味で、この二つを要因としたプレッシャーは、互いに積み重なっているとも言えます。

こうした緊張状態は、英国の政治に対し、非常に大きな疑問を投げかけてきました。特に、私たちの中心的な政治的機関の間の、パワーバランスについてです。英国政治において、議会は常に中心的な存在であると思われるため、議会の役割は、特に大きな議論の的となっています。

今日の講演は、時間の制約があるので、重要な点をごく簡潔に述べることにいたします。

私の講演の鍵となるものは、議会の「主権」であり、それは英国政治において伝統的に基盤とされているものです。この4年間に起きた幾つかのことについて10の個別のエピソードを通じてお話しし、それらと議会主権との関係を説明します。そして、最後に、高安教授のコメントを聞く前に、総括的な検討をして、ディスカッションに進みたいと思います。

#### 1 はじめに—議会主権の原則—

では、最初の論点に入りましょう。これは、正確には「エピソード」ではなく、いわば出発点です。英国憲法に詳しい方は御存じだと思いますが、議会主権は、しばしば英国憲法の基盤たるものとして表現されます。

---

\* 本資料は、基調講演全体の日本語訳を掲載したものである。本文中の〔 〕内及び脚注は、国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課及び憲法調査室・課が補記した。

これが正確に何を意味するのか、いつ始まり、そしてそれが実際には終焉してしまったのかどうかということは、法律学及び政治学の研究者の間でしばしば論争の対象となってきました。しかし、このことは、英国憲法が緩やかに発展してきたことと密接に関係していて、結果として、憲法が一つのテキストにまとめられたことは一度もありませんでした。したがって、私たちの国には、高次の法としての地位を持つ「憲法」と題された文書は、存在しません。

基本原則としての議会主権を強調するものとしてしばしば取り上げられるのが、憲法学者の A.V. ダイシー<sup>(1)</sup>です。ダイシーは、1885年に「議会は…いかなる法をも制定し、又は廃止する権限を有し、さらに、いかなる個人や団体も…議会在が制定した法律を廃止又は無効とする権利を有するとは認識されていない」と書いています<sup>(2)</sup>。

ここから、二つの重要な帰結が導かれます。第1に、憲法は「軟性」であることで知られ、憲法に関する取決めは、議会が何らかの形の法律を成立させることによって、簡単に変わることができてしまいます。他の国と比較しますと、憲法が非常に硬性で、改正が困難であるとみなされている日本と、私たち英国とは、対極に位置することになります。第2に、英国において合憲性を判断する裁判官の役割は、他の国に比べて大幅に縮減されています。成文憲法や裁判所ではなく、議会こそが私たちの制度の頂点に君臨しているのです。

## 2 英国の欧州共同体への加盟

私がお話しするストーリーの中の、本当の意味での一つのエピソードが起きたのは、1970年代に英国が当時の欧州共同体（EC）に加盟することを選んだ時です。当初、英国は欧州共同体構想には参加せず、常にやや消極的なパートナーでした。欧州経済共同体（EEC）は1957年に結成されましたが、英国が参加したのは1973年になってからでした。

私たち〔英国〕は他の欧州諸国と異なり、第2次世界大戦における敗戦や占領を経験していなかったため、恐らく「自国のみでやっていく」ことに自信があり、隣国と結束することへの切迫感が薄かったのかもしれない。こうした私たちの立ち位置について、島国だからと言う人や、私たちが植民地政策を展開してきた歴史から来るものだという人もいました。

英国がECによりやく加盟した時、当初その決定を行ったのは議会であり、国民投票<sup>(3)</sup>は行われませんでした。そして、主要政党〔である保守党と労働党<sup>(4)</sup>〕双方において、内部で意見が分かれていましたが、議員たちは、様々な理由で加盟に反対しました。

(1) Albert Venn Dicey (1835-1922). 19世紀英国憲法学の大家。「議会主権」は、「法の支配」と並ぶ英国憲法における大原則であると定式化した。

(2) A.V. Dicey (with introduction by E.C.S. Wade), *Introduction to the study of the law of the constitution*, 10th ed., London: Macmillan, 1959, pp.39-40. 初版は1885年。同書(第8版)の邦訳として、A.V. ダイシー(伊藤正己・田島裕訳)『憲法序説』学陽書房, 1983がある。

(3) 国民が投票によって、主権者としての意思を直接政治に反映させる制度。

(4) 保守党と労働党は、英国の2大政党を構成する政党。基調講演時(2020年12月現在)、保守党は与党、労働党は野党第1党。

理由の一つは、——これは、少し後になってからでないとならなかつたのですが——〔EC への参加が〕伝統的な英国の主権、恐らく具体的には議会主権に対する脅威になるため、というものでした。もちろん、欧州法<sup>(5)</sup>の発展に当たり、英国は他のパートナー国とともに一定の役割を果たしてはいましたが、EC に加盟するということは、英国が欧州法の権威を受け入れなければならないことを意味していました。英国において、議会制定法に優越する憲法典は国内に存在しませんでした。議会はもはや、欧州法と矛盾した法律を制定することは、できなくなってしまったのです。

1991 年には、ファクタタイムと呼ばれる有名な事件において、欧州司法裁判所は、欧州法に反しているとして、ある英国の制定法に反対する裁定を下しました<sup>(6)</sup>。これは、英国政治における転換点であるとみなされました。

裁判官が英国の政治に踏み込んできたのであり、私たちが欧州ブロックに加盟したことによって、議会主権はもはや終焉を迎えたのではないかという疑問を人々は抱いたのです。

### 3 1975 年と国民投票の台頭

次のエピソードは、前のエピソードの直後に起こったので、また少し、ファクタタイム事件より数年前に話を戻す必要があります。元々英国の EC 加盟を承認したのは議会でしたが、この決定をめぐる論争は、1975 年に初めて英国全土で行われた国民投票によって決着がつけました。国民投票の結果は、非常に明快でした。すなわち、67% が EC への残留を支持し、33% が離脱を支持する投票を行いました。この〔国民投票の〕おかげで、少なくとも数年間は、この問題は落ち着いていました。

しかし、これによってまたしても二つの重要な結果が生じました。

第 1 に、英国の政治において、特に憲法問題についての決定を行うために、国民投票の実施が増えたことです。例えば、1990 年代の終わりには、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド及びロンドンに対する国からの権限委譲について、一連の国民投票が行われました。また、2011 年には、庶民院<sup>(7)</sup>の選挙制度改革について国民投票が行われましたが、結果的に否決されました。

第 2 に、国民投票の実施と欧州問題が関連付けられるようになりました。他の欧州諸国の中には、政府が新たな欧州条約に署名する前に国民投票の実施を要求する国があり、英国でも同様の要求をする人々がいました。1990 年代初頭には、まさに国民投票を推進するための「国

(5) EU (EU 設立以前は EC) の法。

(6) 漁業を営むファクタタイム社が、漁船の保有資格を制限する、英国の制定法である 1988 年商船法について、欧州法の規定に抵触する旨の訴えを提起した事件 (判決は、Case C-221/89, *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and others* [1991] ECR I-3905 等)。英国の議会が制定した法律に対する、欧州法の優位が認められた。

(7) 英国は二院制であり、庶民院 (下院) と貴族院 (上院) が存在する。

民投票党」<sup>(8)</sup>が結成されたことさえありました。欧州関係が深まるにつれ、国民投票を求める圧力がかかることもあり、政治家たちはこれ〔国民投票の実施〕を約束したこともありましたが、結局実施されませんでした。このことは、欧州構想に懐疑的な人々の焦燥を煽りました。

#### 4 2016年の国民投票

もちろん、この状況は、2016年の国民投票で終わりました。デイヴィッド・キャメロン首相が、英国のEU加盟国としての地位について、国民投票を推進しました。これは、EU懐疑派からの長年にわたる圧力が蓄積した結果でした。こうした懐疑派は、特に英国独立党<sup>(9)</sup>という形をとり、保守党にとって、とりわけ選挙上の脅威になりつつありました。

そして、御承知のように、国民投票は、2016年に実施されました。キャメロン首相が国民投票を実施したのは、英国のEU離脱を望んでいたからではありません。彼は、英国の残留を望んでいました。彼が国民投票を実施したのは、EU懐疑派からの圧力を払拭するためでした。彼は、議会が英国のEU離脱を望んでいないことを知っていました。しかし、国民投票を実施する前に、この問題について議会で投票を行うことは、なかったのです。

それよりも、キャメロン氏が信じ、そして当時の世論調査が示唆していたのは、英国の国民はEU残留に投票するだろうということでした。それこそが、彼の国民投票キャンペーンの目的でした。キャメロン首相は、自分の勝利を確信し、EUに関する議論に恐らく終止符を打つことができるだろうと信じていました。しかし、キャメロン氏は見誤っていたのです。英国の国民は、高い投票率で、52対48で離脱に票を投じました<sup>(10)</sup>。

#### 5 ミラー（第1）事件（2016-17年）

これは、大きな政治的問題につながりました。キャメロン首相は、直ちに首相を辞任しました。その上、私たちは、大きな憲法上の問題についても議論を始めることになりました。

最も克明に浮かび上がった問題は、誰が、どのようにしてこの国民投票の結果に対応すべきかということでした。大臣たちは、国民投票での決定は最終的なものだと言いましたが、これ〔国民投票の結果〕には厳格な意味での法的拘束力はありませんでした。また、離脱するという投票結果に関して政府では準備が一切行われておらず、公務員たちはそのような準備をすることも許されていなかったのです。

伝統的に主権を有するのは議会であるにもかかわらず、議会主権と国民の決定権の対立につ

(8) 1990年代半ばに活動した、EUに懐疑的な政党。英国のEU離脱に関する国民投票の実施を訴えた。

(9) 1993年に結成された、英国のEU離脱を主張する単一争点政党。

(10) 2016年6月に行われた投票の結果、投票率は72.2%、離脱票が1741万742、残留票が1614万1241であった（“Results and turnout at the EU referendum.” The Electoral Commission website <<https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum>>）。

いて、さらには政府の役割について、疑問が湧き上がりました。政府は、英国が EU から離脱するよう国民から直接負託を受けていると主張しました。一方で、これは、議会主権の原則に反すると主張する人もいました。

〔この問題についての〕訴訟<sup>(11)</sup>が〔英国の〕最高裁判所に上告され、最高裁判所では、英国の EU 離脱には法律の変更、すなわち 1972 年欧州共同体法<sup>(12)</sup>の廃止が必要であるため、議会に諮る必要があるという判決が下されました<sup>(13)</sup>。

主権という点で、この事件は複雑なものでした。裁判所がこれまでになく政治に干渉していると主張する人もいて、裁判官たちは反民主主義的であるという攻撃に晒されました。一方で、対照的に、裁判所は議会を擁護している、すなわち、決定しなければならないのは議会であって、執政府ではないと主張する者もいました。

裁判所の判決に従った場合に、議会が国民投票の結果を覆す可能性について、ブレグジットを支持しない者たちは期待を、支持する者たちは懸念を抱きました。しかし、議員たちは、その多くが個人的な後悔を表明しましたが、国民投票の決定を受け入れることを選択し、新しい首相、テリーザ・メイ氏が EU 離脱の法的手続を正式に開始するための法律を、制定することにしました。

## 6 ブレグジットをめぐる議会闘争、そして少数党政権

しかし、御存じのように、これでブレグジットが終わったわけではありませんでした。EU 条約第 50 条において、EU 離脱のための手続を開始してから 2 年間は、正確な〔実施〕条件を決めるための交渉期間であると規定されています。そして、離脱するという投票結果は予想外のものであり、何の準備も行われていなかったため、離脱の条件がどのようなものであるべきかについては不明確でした。

この段階において、議会は警戒を強め、政府の交渉過程及び交渉内容を厳密に監視したいと思うようになりました。

しかし、保守党は、ブレグジットをめぐるひどく分裂している状態でした。右派の EU 懐疑派はデイブッド・キャメロン氏に国民投票の結果を遵守するよう迫っていましたが、ほとんどの保守党議員は EU 残留を支持していました。与党は議会では過半数をわずかに上回る程度の勢力だった<sup>(14)</sup>ので、ブレグジットに関するいかなる合意が議会の支持を得られるのかは、

(11) 政府が、法律の制定を行わずに、EU 条約 (Treaty on European Union) 第 50 条に規定する離脱通知を行うことができるか否かが争点となった事件。ミラー (第 1) 事件と呼ばれる。なお、「ミラー」は、訴えを提起した市民運動家の苗字。

(12) European Communities Act 1972 (c.68). EC 加盟法と言われることもあり、欧州法の英国内での受容を定めていた。

(13) R (on the application of Miller and another) v Secretary of State for Exiting the European Union, [2017] UKSC 5.

(14) 当時の保守党の議席は、総議席 650 中 331 であった。

不透明でした。

そこで、テリーザ・メイ首相は総選挙<sup>(15)</sup>を呼び掛け、議会における多数派の状況を改善しようとしていました。もちろん、周知のように、それはうまくいきませんでした。実際のところ、2017年の総選挙後、彼女は、少数党政権<sup>(16)</sup>を率いることになってしまいました。さらに、自身の党内も分裂し、野党の労働党内も分裂し、議会内ではブレグジットに対し熱意を持っている議員は僅かしかない状態でした。しかし、議員たちは、国民が投票した結果に抗うことはできないだろうと考えていました。

この結果として、議会主権は、ひどく不安定な状態になってしまいました。

ブレグジットをめぐる議会内の戦いは、ますます苦しいものとなっていきました。テリーザ・メイ氏はEUとの交渉で合意を取り付けたものの、庶民院において3回も否決されました<sup>(17)</sup>。1回目では、100人以上の保守党議員が政府に反対票を投じました。一部の議員にとっては、ブレグジットの合意はあまりにも「ソフト」でした。すなわち、EUとの関係が近すぎるということだったようです。他方で、あまりにも「ハード」だと言う議員もいました。英国は合意なき離脱をし、完全に独立すべきだと言う人たちもいれば、ブレグジットは全く不要だと言う人たちもいました。

政府は、庶民院の議題<sup>(18)</sup>、つまり議員たちが何を議論するかについてコントロールする、強力な権限を有しています。不満が溜まった議員たちは、大臣たちから議題を奪い取り、異なる形での合意や、再度の国民投票の実施などといった、ブレグジットの代替案について議論しようとしたことが何回かありました。しかし、こうした他の選択肢は、いずれも議会内で過半数の支持を得ることができませんでした。議員たちが合意できた唯一のことはブレグジットの延期であり、3回延期されました。すなわち、2019年3月から4月まで、その後同年10月まで、そして最後に2020年1月まで延期となったのです。

## 7 議会閉鎖とミラー（第2）事件（2019年）

テリーザ・メイ首相は、首相としてブレグジットについて合意に達することができませんでした。その理由については、また後ほど議論することができるかもしれません。少数党政権であり、かつ、党が分裂状態だったという非常に困難な状況にあったからかもしれません。あるいは、彼女の性格がこの状況に対応するのに適していなかったのかもしれない。2017年の総選挙後、議会で多数派を築くために超党派で動かなければならないことが明らかだったにもかかわらず、彼女はそれをしなかったのです。

(15) 庶民院議員の任期5年の満了又は任期中の解散によって行われる、全ての庶民院議員が改選の対象となる選挙。この時は、任期中である2017年5月の解散によって行われた。

(16) 議会において過半数の議員の支持を確保していない政権。2017年6月の総選挙の結果、保守党の議席は総議席650中318となり、10議席を有する民主統一党の閣外協力により過半数を保つ状態となった。

(17) 2019年1月に1回、同年3月に2回。

(18) 議会の本会議に付する案件。

いずれにしても失敗したことで、彼女は自身の党の議員たちによって首相を辞任することを余儀なくされました。2019年7月、彼女はボリス・ジョンソン氏に取って代わられました。ジョンソン氏は、「真の」ブレグジット支持者であって、離脱キャンペーンを張る者たちの一人とみなされていました。彼は人気があり、分かりやすい話し方をし、そしてカリスマ性があるとみなされていました。

ただ、彼は大いに野心家でもありました。彼が「離脱」を支持したのは信念からではなく、右派の保守活動家の支持を得るため、キャリア上の昇進のためだったと多くの人たちは考えています。彼はテリーザ・メイ氏を首相の座から追うために大きな役割を果たし、彼女のブレグジット合意に対して2度も反対票を投じました。しかし、彼のブレグジット支持派も、議会の支持を得ることはできませんでした。

メイ氏は多少なりとも議会内で多数派を築こうとしていましたが、ジョンソン氏はそうしたことは行わず、議会を閉鎖するという、過激で非常に物議を醸す決定を下しました。首相の権限である「閉会」権限を用いて、議員たちが自らのブレグジットのもくろみを邪魔するのを阻止しようとしたのです。

しかし、周知のとおり、この決定は、当然のごとく最高裁判所によって覆されました<sup>(19)</sup>。

議会は再開されましたが、ブレグジット支持者は、再び裁判官による干渉を疑問視しました。世論調査によると、この判決の是非に関する世論は、ブレグジットに対する賛否の立場によって真っ二つに分かれていました。

## 8 2019年総選挙「国民対議会」

これほどまでに深刻な違法行為を行った初の首相として最高裁判所に認定されたことについて、ジョンソン氏と彼の支持者たちは、恥じたり後悔したりもせず、けんか腰の態度を示しました。

判決後、議会が再開した初日に、法務総裁<sup>(20)</sup>は議員たちに対して「議会に席を有する道徳的権利に欠けている。」と言いました<sup>(21)</sup>。ジョンソン首相は、これまでの彼自身の行動にもかかわらず、ブレグジットを妨げたことを理由に、議会を嘲りました。

造反<sup>(22)</sup>した議員たちは、ブレグジットの最終的な延期を2020年1月までとするよう求めることをジョンソン氏に強要した後、総選挙の実施を求めるジョンソン氏の要求をしぼしぼ受け

(19) 議会の閉会に当たり、首相が女王に行った助言の適否が争点となった事件の最高裁判所判決 (R (on the application of Miller) v The Prime Minister and Cherry v Advocate General for Scotland [2019] UKSC 41.)。なお、当該事件は、ミラー（第2）事件と呼ばれる。

(20) 閣議に常時出席する大臣。法務総裁庁の長であり、政府の法律顧問として政府に助言等を行う。

(21) House of Commons, *Hansard*, 664(342), 25 September 2019, col. 660.

(22) 議員が自らの所属する政党の決定した方針と異なる票を投じること。

入れました。なぜなら、ここでもまた議員たちにとって、国民の最終的な決定権を否定することは困難だったからです。

総選挙での保守党のマニフェスト<sup>(23)</sup>には、議会对を批判する尋常ではない言葉が含まれていました。マニフェストには、「議会对によるブレグジット遂行の失敗——非常に多くの議員が、2016年の国民投票における英国国民の民主的な決断を妨害するために、自らを捧げてきた。」と書かれていました。

この言葉は、何度読んでも、私に深い衝撃をもたらします。仮にも首相と主流派の政党が、議会对に対してこんなことを言うてしまうのかと。しかし、特に衝撃的なことは、その首相自身が、ブレグジットの合意形成を行っていた前任者の妨害に加勢していたことです。

## 9 ブレグジットの最終段階—議会对の関与なしで—

こうした言葉にもかかわらず、ブレグジットに対する国民の支持は、労働党党首であるジェレミー・コービン氏のたいなる不人気といった他の要因ともあいまって、2019年12月の総選挙でボリス・ジョンソン氏が野党に対し約80議席上回る圧倒的な多数派を得たことに表れていました<sup>(24)</sup>。

これにより、ジョンソン氏は、自身が推し進める形のブレグジットを促進する法律案<sup>(25)</sup>を即座に可決することができました。それまで議会对は、ブレグジット合意とその後の貿易交渉の正確な詳細について大きな発言権を持つことを約束されていたのですが、短期間で可決されたこの新しい法律案は、議会对をEUとの交渉からほぼ締め出してしまいました。

## 10 新型コロナウイルス感染症流行の危機と脇役にされる議会对

多くの方が御存じのように、今でもブレグジットは完全に終わったわけではありません。「移行」期間<sup>(26)</sup>は2020年12月末に終了することとなっており、交渉は非常に厳しい状況が続いています<sup>(27)</sup>。しかし、議会对は、もはやそこで役割を担ってはいません。

これに代わって、2020年には、私たちはまた新たな危機に対処しなければならなくなりました。「新型コロナウイルス感染症」です。これにより、英国を含む世界中の多くの国で、執政府と議会对との関係についての論争が巻き起こっています。

政府がまず即座にとった対応は、僅か3日間で、大臣たちに前例のない権限を与える緊急立

(23) 総選挙期間中に政党が有権者に示す政策綱領。

(24) 保守党の獲得議席は総議席650中365であった。

(25) 成立した法律は、European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 (c. 1)

(26) 2020年1月31日における英国のEU離脱後も同国に欧州法が適用される期間。

(27) 2020年12月14日の本講演ビデオ撮影後、同月24日に英国とEUの間で交渉が妥結した。同月末に移行期間は終了し、英国はEUから完全に離脱した。

法を制定するというものでした。脅威が迫り、議会の開会すら問題があるとされることを考慮し、議員たちは、ほぼ異論なくこれに同意しました。

新型コロナウイルス感染症流行の渦中に、議会が会議を開催することができるかどうか、また、どのように会議を開催することができるかについては、多くの議論がなされています。当初、オンライン会議が円滑に進められ、全ての議員が参加できました。しかし、ジェイコブ・リース＝モグ庶民院院内総務<sup>(28)</sup>は、強硬な伝統主義者であり、このようなやり方を終了させるよう求めました。現在、健康状態に問題がある議員たちは、議会に出席することができず、代理投票を行っています。これは深刻な問題であり、多くの議員がこれに反対しています。

また、政府のコロナウイルス対応方針及びその策定過程についても、重大な懸念が持たれています。政府は6か月の間、実質的に命令<sup>(29)</sup>制定権限を行使し、接客産業の閉鎖、国民への在宅要請、隔離やマスク着用といった問題について、議会の承認なしに進めてきました。

幸い、議員たちは最終的に政府の対応は十分ではないと判断し、9月には保守党のバックベンチ議員<sup>(30)</sup>たちが政府に対し、こうした対策を事前に議会に諮るよう強制しました。それ以来、多くの議員が政府に反対票を投じています。2週間前には、保守党議員55人による造反も起きました<sup>(31)</sup>。

したがって、ある面では、コロナウイルス危機によって最悪の状態が示されたと言えます。ブレグジットと議会閉会をめぐる困難を経て、政府は、かつてないほど議会を脇役に追いやるようとしているのです。

しかし、その一方で、議会は反撃に転じようともしています。野党を約80議席上回る多数を占めているにもかかわらず、保守党の議員たちは今、彼らがテリーザ・メイ氏にしたのと同じように、ボリス・ジョンソン氏を困らせている状況にあります。実際のところ、ジョンソン氏自身が前首相に対してとった方法を考えると、多くの議員は同じことをしても全く罪悪感を抱いていないのです。

## 結論

この10のエピソードの内容は、英国政治、英国議会、そしてより広い意味での政治の在り方について、私たちに何を教えてくれるのでしょうか？最後に、議論的になっている二つの用語について、少し触れておきましょう。

(28) 院内総務は、通常、閣僚の一員。議院の管理及び運営に指導的な役割を果たす。

(29) 国の行政機関が制定する法形式。

(30) 政府の役職に就いていない与党議員、「影の内閣」(党幹部)の役職に就いていない野党議員の総称。

(31) 2020年12月1日に庶民院で行われた、新型コロナウイルス感染症の新たな規制に関する政府の措置をめぐる採決での出来事。賛成291、反対78で可決されたものの、ジョンソン政権で最大級の造反と言われている。

一つ目は、これまで何度も述べてきました「主権」についてです。英国は、伝統的に議会主権に誇りを持ってきました。実際のところ、議会主権を「取り戻す」という願望は、ブレグジットの背景にある一つの要因と見られていました。しかし、より注意して見ていきますと、議会主権が実際に何を意味するのかについて、私たちは非常に混乱しているように思います。

第1に、国民投票に大きく傾斜していく動き——特に欧州問題について——はEU懐疑派が以前は擁護すると主張していた議会主権そのものを損なっているように思います。議会に主権を持たせたいのであれば、こうした問題を議会が自ら決定するのは、当然ではないでしょうか。第2に、議会がブレグジットをめぐるテリーザ・メイ氏に異議を唱え始めたとき、ブレグジット支持者たちはこれを全く良しともしませんでした。実際、離脱キャンペーンの主導者でもあるボリス・ジョンソン氏が、議会を閉鎖しようとしたのです。

このことは、議会が誰に対して主権を持ってほしいと私たちは考えているのか、という問題を提起しています。ほぼ間違いなく、ブレグジット支持者たちは、議会主権を特に信じていたわけではなく、国としての主権が欲しかったのではないのでしょうか。そして実際には、少なくとも国民がブレグジット支持者たちの側にいるときは、議会主権よりも、国民によるもの、国民主権を求めていたのではないのでしょうか。その後、ブレグジット支持者たちは、議会が問題を提起したり、裁判官が議会主権を擁護しようとした時には、怒ってしまいました。その間、執政府は、その主権を自分たちの手に収めようとしていました。「国民」を直接代弁しようとしたのです。

これは、英国政治において昔から主張されている、執政府が立法府を支配しており、両者は融合している、したがってほとんど区別がないという議論に結び付いています。私は、この見方には同意できません。あまりにも単純化し過ぎています。政党内部を含め、常に多くの調整が行われています。ブレグジットの議論において、執政府と議会は、公然と全く異なる意見を出していたことから、この考えが正しくないことは明らかです。その時は、少数党政権でした。しかし、ジョンソン政権が多数派となった今でも、議会は独自の意見を主張し続けています。ブレグジットに関する議論を積み重ねてきたことで、私たちは、制約を受けない執政府による統治がよいのか、それとも議会による統治がよいのか、はっきりとした二者択一の答えを迫られているのです。

二つ目の議論の的になっている用語、それは私がこれまで使っていなかったものですが、ポピュリズム<sup>(32)</sup>です。ポピュリズムの台頭が世界中で見られることについて懸念が出ており、政治指導者たちが、ある種の腐敗した政治エリートたちに対して、「国民」のために直接意見を述べていくという主張をしています。これは南米でも、最近では東欧でも米国でも目にすることができます。そしてブレグジットに関しては、英国でも現れました。

ポピュリストの指導者たちは、たとえ保守党のように昔から存在する主流派政党の出身で

(32) 一般の人々への訴求のために、既成の政治やエリート階層を批判する政治運動。

あっても、議会や裁判所といった中核的な制度を批判したり、正当性を認めなかったりすることで、人気を得ようとしています。そして、国民投票がそれを助長し得るのです。これは、究極的には民主主義にとって危険なことであり、懸念すべきことです。ブレグジット支持者たちの中には、ポピュリズムの波を作り始めたものの、パンデミックの渦中において執政府が今や「権力を掌握した」様子を見て、その危険性が見えてきた人もいます。

英国がたどる次のステージがどのようなものであるかは、私たちには知ることはできません。私が述べたように、悲観論と楽観論の両方の要素が存在します。しかし、ここ数年の出来事が示したことは、最も歴史ある民主主義国家であっても、私たちは注意を怠らず、民主的な制度、特に議会を、大いなる警戒心と決意を持って、守っていかなければならないということです。御清聴ありがとうございました。



基調講演プレゼンテーション資料

The Constitution Unit 

**危機の時代における議会の役割—英国政治の課題—**

2020年12月14日 国立国会図書館講演

メグ・ラッセル教授  
イギリス学士院フェロー  
ユニバーシティカレッジロンドン憲法ユニット所長  
UK in a Changing Europe上級研究員

The Constitution Unit 

**The Role of Parliament in Times of Crisis:  
Challenges for UK Politics**

*Lecture to National Diet Library, 14 December 2020*

Professor Meg Russell FBA  
Director, Constitution Unit, University College London  
Senior Fellow, UK in a Changing Europe

スライド 1

The Constitution Unit 

## 1. はじめに一議会主権の原則一

- 議会主権は、「英国憲法の基盤たるもの」と称される
- だが、その由来と意味は、しばしば争点となる
- A.V. ダイシー 1885:
  - 議会は（中略）いかなる法をも制定し、又は廃止する権限を有し、さらに、いかなる個人や団体も（中略）議회가制定した法律を廃止又は無効とする権利を有するとは認識されていない
- 二つの帰結: 英国憲法の柔軟性と限定的な司法の役割

The Constitution Unit 

## 1. In the beginning: the principle of parliamentary sovereignty

- Parliamentary sovereignty often described as a fundamental in the UK constitution
- But its source, and meaning, often disputed
- AV Dicey, 1885:
  - ‘Parliament... [has] the right to make or unmake any law whatever; and, further, that no person or body is recognised ... as having a right to override or set aside the legislation of Parliament’
- Two consequences: flexibility, and limited judicial role

スライド 2

## 2. 英国の欧州共同体への加盟

- 英国は1973年に欧州経済共同体（EEC）加盟：議会での決定によるもの
- だが「厄介なパートナー」であり続ける
- この加盟によって、（議会）主権が疑問視されるように：欧州法の優位性
- ファクタタイム事件（1991年）：政治への司法の介入という意味で英国政治の転換点とされる



## 2. The UK's entry into the European Community

- UK joined the EEC 1973: parliamentary decision
- But always an 'awkward partner'
- Membership gradually raised questions over (parliamentary) sovereignty: the supremacy of European law
- Factortame case 1991: seen as a turning point in judicial intervention in UK politics



スライド 3

The Constitution Unit 

### 3. 1975年と国民投票の台頭

- 初の英国全土での国民投票:1975年にEC残留を決定
- 以降、国民投票の利用が増加：権限委譲（1990年代後半）、選挙制度改革（2011年）など
- 欧州の問題についての国民投票実施を求める特定の圧力：マーストリヒト条約、ユーロ、リスボン条約など
- この動きを押し進めるために国民投票党まで結成される

The Constitution Unit 

### 3. 1975 and the rise of referendums

- The UK's first nationwide referendum: 1975 vote to remain in the EC
- Subsequently, the use of referendums rose: for example, devolution in late 1990s, Westminster electoral system 2011
- Particular pressures for more referendums on European questions: Maastricht Treaty, euro, Lisbon Treaty, etc
- A Referendum Party was even created to press for this

スライド 4

#### 4. 2016年の国民投票

- EU懐疑派からの圧力が続く中、ついに保守党のデイヴィッド・キャメロン首相がEU離脱の是非を問う国民投票を提案
- 投票日は2016年6月23日
- キャメロン首相は、EU残留を支持。議会も同意見（議会での投票は実施されなかったが）
- 国民投票ではEU残留派が離脱派を上回り、EUをめぐる論争に終止符が打たれると世論調査は示唆
- だが、キャメロン首相の誤算：離脱派が52対48で勝利



#### 4. The 2016 referendum

- Finally, under sustained pressure from 'Eurosceptics', a new referendum on EU membership was proposed by Conservative Prime Minister David Cameron
- This was held on 23 June 2016
- Cameron supported continued EU membership, and so did parliament (though it was never asked to vote)
- Polls suggested that 'Remain' would win the referendum, ending the arguments over Europe
- But Cameron miscalculated: 'Leave' won by 52: 48



スライド 5

The Constitution Unit 

## 5. ミラー（第1）事件（2016-17年）

- 重大な政治・憲法上の影響
- 政府は国民投票に対応できたか、議会の支持が必要だったか?
- 閣僚らは、国民から直接的な負託を得たと主張するが、主権は議会にあるべきとの反論も
- 離脱の決定を承認するには、議会での立法が必要との最高裁判所判決
- 裁判官による政治介入との批判も（最高裁判所は議会を擁護しているとの見方も）
- 議員の多くが、不本意ながらも国民投票での決定を受け入れる

The Constitution Unit 

## 5. The first Miller case (2016-17)

- Significant political and constitutional fallout
- Could the government respond to the referendum, or did it need parliament's support?
- Ministers claimed a direct mandate from the people, but others argued that parliament should be sovereign
- The Supreme Court ruled that parliament must legislate to authorise a decision to leave
- Some attacked the judges for interfering (but they were protecting parliament)
- MPs, many with regret, supported the public's decision

スライド 6

## 6. ブレグジットをめぐる議会闘争、そして少数党政権

- 離脱決定の実施条件を明確にする必要あり
- 議会は離脱決定の実施に向けた対応を求めていたが、保守党内は大きく分裂
- 新たに就任したテリーザ・メイ首相は、議会における多数派の議席増を目指し総選挙に踏み切るものの、結果は裏目に
- メイ首相率いる少数党政権のEU離脱案は、議会で繰り返し否決される
- 保守党議員の政府に対する反対票が100票を超えたことも



## 6. The parliamentary battle for Brexit, and minority government

- The decision to leave now needed detailed implementation
- Parliament demanded input into this. But the Conservative Party was very divided.
- The new Prime Minister, Theresa May, therefore called a general election to increase her majority, but this backfired
- May's minority government was repeatedly defeated in parliament over Brexit
- At times, over 100 Conservative MPs voted against the government



スライド 7

The Constitution Unit 

## 7. 議会閉鎖とミラー（第2）事件（2019年）

- 2019年7月、ボリス・ジョンソン保守党党首がテリーザ・メイ首相の後任として英国首相に就任
- ジョンソン首相は「離脱」提唱者だが、メイ前首相の離脱協定案には反対票を投じていた
- 「合意なき離脱」に対する議会の抵抗を阻止するために、ジョンソン首相は議会の閉会を要求し論争を呼ぶ
- この措置は、最高裁判所で覆される
- 主権と裁判官による介入についての疑問が再燃

The Constitution Unit 

## 7. The shutting down of parliament and the second Miller case (2019)

- In July 2019 the Conservative Party replaced Theresa May as Prime Minister with Boris Johnson
- He was a voice of 'Leave', but had voted against May's Brexit deal
- To prevent further parliamentary resistance to a 'no deal' Brexit he controversially demanded a prorogation
- This was overturned in the Supreme Court
- Again: questions about sovereignty, and the judges

スライド 8

## 8. 2019年総選挙「国民対議会」

- ジョンソン首相は謝罪せず、けんか腰の態度を示す
- 法務総裁は、議員に「議会に席を有する道徳的権利に欠けている」と発言
- 2019年12月に総選挙を実施
- 保守党のマニフェスト:
  - 議会によるブレグジット遂行の失敗。非常に多くの議員が、2016年の国民投票における英国国民の民主的な決断を妨害してきた
- 主流派の政党の言葉としては、極めて衝撃的



## 8. The 2019 general election: 'People versus parliament'

- Johnson did not apologise, he was defiant
- His Attorney General said MPs had 'no moral right to sit'
- A general election followed, in December 2019
- The Conservative manifesto:
  - 'failure of Parliament to deliver Brexit – the way so many MPs have devoted themselves to thwarting the democratic decision of the British people in the 2016 referendum'
- Deeply shocking words for a mainstream political party



スライド 9

The Constitution Unit 

## 9. ブレグジットの最終段階-議会の関与なしで-

- ジョンソン首相率いる保守党は、庶民院で全野党を80議席上回る過半数を獲得
- 同首相は直ちに新たなEU離脱協定の実施を法制化
- これまでとは異なり、離脱交渉の次段階から議会の関与は大幅に制限—離脱交渉における発言権を失う

The Constitution Unit 

## 9. The final stage of Brexit – without parliament

- Johnson's Conservatives won a large majority, of 80 House of Commons seats
- They quickly legislated for the implementation of a new Brexit deal
- Unlike previously, parliament was guaranteed little involvement in the next stages: no control over negotiations

スライド 10

## 10. 新型コロナウイルス感染症流行の危機と 脇役にされる議会

- EU離脱が完了しないうちに、新型コロナウイルス感染症という新たな危機が発生
- 他の国々と同様、政府は早急に緊急権限を発動
- 政府・与党がオンラインによる議会運営に制限を設ける中、議会の開催方法をめぐって大きな論争
- コロナ政策をめぐり激しい議論も：政府は命令制定権限を頻繁に行使
- だが、保守党のバックベンチ議員が反転攻勢に
- コロナ危機は最悪期？それとも転換期？



## 10. The Covid crisis and the sidelining of parliament

- Brexit is not over, but the new crisis is Covid-19
- As many places, government quickly took emergency powers
- Major controversies over how parliament can meet, with government placing limits on virtual participation
- Also significant controversy over Covid policy: often made using executive decree powers
- But gradually Conservative backbenchers have fought back
- Is coronavirus a new low, or a turning point?



スライド 11

The Constitution Unit 

## 御清聴ありがとうございました

**Website:** <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit>

**Blog:** [www.constitution-unit.com](http://www.constitution-unit.com)

**Twitter:** @ConUnit\_UCL

**Mailing list:** <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/aboutus/mailling-list>

The Constitution Unit 

## Thank you!

**Website:** <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit>

**Blog:** [www.constitution-unit.com](http://www.constitution-unit.com)

**Twitter:** @ConUnit\_UCL

**Mailing list:** <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/aboutus/mailling-list>

スライド 12

## 解説

### 二つの危機と英国の議会政治—英国は政府優位のシステムか？

高安 健将

#### I 変化する議会と政府の関係

本日は、2020年度国際政策セミナー「危機の時代における英国の議会政治」の解説として、「二つの危機と英国の議会政治—英国は政府優位のシステムか？」というタイトルで議論をさせていただきます。

日本では、英国の議会と政府の関係について、一つのパターン、つまり、議会が政府を支持し、政府が政策運営を主導する、というイメージが強いのではないかと思います。ところが、今日、英国政治に関するこのよく知られたパターンには変化が起きています。英国の欧州連合（EU）離脱と新型コロナウイルス感染症問題に直面して、その傾向は一層はっきりとし、議会と政府の間に緊張が生じています。

#### II 英国政治を理解する出発点としての議会主権

先のメグ・ラッセル教授の講演が議会主権から始まりましたので、この解説でも議会主権を起点にしたいと思います。英国では、主権は議会にあるとされます。極端に言えば、その主権は自然以外の何者にも制約されないと言われるほどに、強い権力として理解されてきました。英国の中での最高権力です。そして、この最高の権力を持つのが議会であり、議会は具体的には庶民院—貴族院—君主の三位一体から成るとされてきました。つまり、主権者は国民ではありません。国民は主権を持つ議会を選ぶことで、主権と結び付くと考えられてきました。

EUが英国の一部で強い反発を受けてきた背景には、英国という国の根本にある議会主権をEUが制約してきたという理由がありました。では、どのようにして、議会主権は、EUからの制約を受けることになったのかというと、1972年欧州共同体（EC）加盟法を英国議会自身が成立させたからです。英国議会は、自らEC/EU法の受入れを法律にしたのです。そして、ラッセル教授の講演にもありましたファクタタイム事件への一連の判決の中で、英国の当時の最終審である貴族院上訴委員会（我が国の最高裁判所に相当）は、EU法が英国の国内法に対し優先することを確認したのです。EU離脱を主張してきた離脱強硬派は、この議会主権の回復を強調していたのです。

#### III 議会主権とレファレンダム

ただ、その議会も、英国の中では、権威を低下させてきました。議会が全てを決められると言いながら、実際には、テーマによっては、議会だけでは正当性が足りず、有権者の同意を調達する必要が生じていたのです。特に、「国のかたち」という意味での *constitution* に関わる問

題については、有権者からの同意を得ようとする動きが英国では顕著でした。議会主権の国と言いながら、この点は興味深いところです。英国のEU加盟と離脱、国内における自治の拡大、北アイルランドの和平協定、ウェストミンスター議会の選挙制度、スコットランドの独立などがレファレンダムで問われてきました。

とは言え、本来的に言えば、議会主権は有権者が直接決定を下すレファレンダムとは矛盾する面があるはずですが、議会主権というのは、現代では、代表が決定の主導権を握る間接民主主義です。これに対し、レファレンダムは直接民主主義です。政治学や憲法学では、間接民主主義を国民主権、直接民主主義を人民主権と結び付けて表現することもあります。いずれにせよ、この議会の決定と、人民の決定が対立するというのも、やり方によってはあり得るわけです。この場合、レファレンダムは議会主権を補完するというよりも、否定する可能性も持ってしまうこととなります。

ラッセル教授は、今回の講演の中で、レファレンダムの実施の仕方に問題があったと指摘しています。当時のデイヴィッド・キャメロン首相が、政権党である保守党内からの反EUの圧力をかわすために有権者に下駄を預ける形でレファレンダムを実施しました。議会は、与野党横断で見ると、EU残留派が多数だったように思いますし、EU離脱派も強硬離脱派は少数派でEUからの離脱について具体的にどうするのか合意がありませんでした。EU離脱となった時に何が問題となるのかきちんと考えていなかったということです。にもかかわらず、有権者には単に「残留」と「離脱」のいずれに賛成かという二択形式で質問が投げかけられました。そのため、いざ、離脱となった時に、議会は離脱後の英EU関係の在り方について合意を形成することに苦慮したわけです。

離脱派の議員たちは、議会内では少数派でしたので、議会よりもレファレンダムで示された「人民の意思」を至高のものとして扱い、他の同僚議員や政府に「人民の意思」の実現を求め離脱への圧力をかけ続けました。こうした立場は、EU離脱派が元々主張していた議会主権の回復・尊重とは大きく矛盾したわけで、御都合主義と言われても仕方のない状況となっていました。

#### IV 議会と政府の関係、政権党と政府の関係

ここまで議会と有権者の関係について議論してきました。

次に議会と政府の関係について検討したいと思います。冒頭で申し上げたように、日本では、英国の議院内閣制について一つのイメージがあるように思います。そのイメージとは、議会多数派の指導者たちが政府に入って官僚制を指導する、そして議会は政府を支持する、というものです。反面、政府には議会へのアカウンタビリティという義務があります。これはそもそも政府が議会の信任の上に成立していることから来る当然の義務です。つまり、政府は常に議会に対し、自分たちが何をしているのか、何をしようとしているのか、何をしたのか、その根拠は何かについて説明する責任を持っているということです。政府は、議会から安定した支持を得られれば、安定的な政権運営をすることが可能ですが、そうでなければ困難に直面することになります。説明責任は議会からの支持を確保するための方途です。議会の中で政府が有する安定的な支持基盤の鍵となるのが政権党です。

政府と議会の関係を理解するには政権党の役割が重要となります。それでは、なぜ議会多数

派つまり政権党は政府を支持するのか。政権党は常に政府の言うことを聞くものなのでしょうか。例えば、政権党所属議員たちに対する政権からのペナルティや御褒美があるからでしょうか。それとも政権党所属議員たちは自分たちの政権に対する忠誠心を持っているからでしょうか。あるいは、そもそも政府は議会多数派が賛成する案しか議会に提示しないからでしょうか。これは多くの場合、深く追求することが難しい問題です。というのも、議会多数派が賛成しない政策であれば、最初から議会に提案されず、棚上げになることが多いからです。これに対し、EU 離脱問題は、国民投票で支持されたゆえに棚上げができないという点で、独特だったのです。

政策決定の中で争点を棚上げできなかつたために何が起きるのか。ラッセル教授の国民投票に関する指摘もこのことと関連しています。議会がまとまっておらず、それどころか、政権党がまとまっていない問題を有権者に丸投げし、キャメロン首相は政権党内の反対を抑え込もうとしました。その発想そのものが問題であって、レファレンダムはやはりエリート内調整を行ってから有権者に争点を投げかけるべきだったということが今回のブレグジット問題の教訓なのだろうということです。エリート内で合意があれば、議案がレファレンダムで潰れてもよいし、賛成を得られれば、エリート内合意も、将来の具体的な計画も存在することになります。

また、今回のレファレンダムでは、キャメロン政権が賛成ではない政策変更の提案をしたことも問題でした。賛成ではないため、その準備も十分になされていませんでした。実はキャメロン政権の下では、スコットランド独立や庶民院の選挙制度改革を問うレファレンダムでも、キャメロン首相は自らが賛成しない提案を国民に対して投げかけています。危険な賭けを繰り返し行い、首相自身の反対する提案を有権者が否決してくれると期待していたのかもしれませんが。しかしそれはあまりにリスクの高い戦略でした。

## V 政府に対する造反の増加と公認権問題

ところで、政府に対する造反は、英国の国会議員にとって一般的なのでしょうか。保守党議員の造反はブレグジット問題だけの例外だったのでしょうか。一言で言えば、1970年代以降、造反は増加傾向にあります。特にこの四半世紀は造反が増加の一途であって、保守、労働の二大政党のいずれでも顕著です。しかも、英国の二大政党の場合、政策問題で公認を外されることはこれまでありませんでした（党本部は徐々に公認権自体に関するコントロールを強めてはきました。）。

保守党の中で変化があったのは2019年です。ジョンソン首相の下で、保守党は残留派をパージし、公認を認めませんでした。政策問題ではかなり異例の出来事と言えます。もちろん、異例の出来事はジョンソン政権下だけで起きたわけではありません。メイ前首相の下では、保守党議員を含む議会が政権の最重要政策であるEU 離脱協定案を葬り去るということを三度繰り返しました。これは政権に対する不信任と言ってよいと思いますが、政権は退陣しませんでした。2019年は英国の議院内閣制にとって、相当に特異な現象が立て続けに起きた年だったのです。

## Ⅵ 議員キャリアのダブル・トラック化

造反は議員にとって一大事ですが、与党議員であっても、このように政権からある程度の自由はあります。このことを別の角度から見てみたいと思います。

かつて議員たちが活躍するためには政府に入るより道がありませんでした。議員の昇進とは大臣になることでした。しかし、この40年ほどで英国の議会には一つの重要な変化が起きています。それが特別委員会 (select committee) 制度の発展です。その結果、議員たちのキャリア・パスのダブル・トラック化とでもいうべき現象が起きています。つまり、大臣になれなくとも、活躍の舞台が生まれたということです。

特別委員会は、日本の議会における常任委員会や特別委員会とは異なり、法案に対する拒否権はありません。政府、特に各省別に、あるいは領域横断的に、政策、予算、組織を事後的に監視する存在です。事実の発掘と公表、政策や出来事の見方と評価の提示といったことを通して、英国政治の中で独自の存在感を高めてきました。特に特別委員会の委員長は重要性を高めています。特別委員会制度の発展によっても議会の自立性と権威は高まっていると言えます。

こうした議会は、政府からすれば、厄介な存在でもあります。そこで、メイ前首相もジョンソン首相も議会を迂回した政策運営を行おうとしました。メイ首相は、政府だけでEU離脱の通知を行おうとし、ジョンソン首相は君主大権により議会を閉会しようとしてきました。このいずれに対しても、英国の最高裁判所は、議会の権限と役割を擁護する判決を出し、首相たちの決定を否定しています。ラッセル教授の講演に出てきた二つの「ミラー事件」です。ジョンソン首相は2019年、その厄介な議会を解散することで乗り切ろうとしました。総選挙の結果、首相は実際に与野党の議席差80という安定多数を確保しました。その多数を得て、今回の感染症対策では、議会の審議を経ずに厳しい上に二転三転する規制を導入しましたが、2020年の秋に保守党内からの大規模な造反にあっています。安定多数を得たとしても、今日の英国では政権は議会を軽んじると、しっぺ返しにあうという出来事が起きているのです。

ほかにも、政権と議会の緊張関係は続いています。例えば、パンデミック下で当初は議会におけるオンライン審議も一部導入されました。しかし、これは早々に停止され、対面での審議が再開、代理投票制も導入されました。対面方式は、年齢や健康上の理由で議場に来られない議員が排除されることとなりますし、代理投票制は、執行部による欠席議員の管理を強化する効果を持っていて、議員たちには相当の不満があるようです。この点については、ラッセル教授が講演の中でも強調されていました。

## Ⅶ 庶民院の解散問題と2011年議会期固定法

実は2019年の議会解散もスムーズに決まったわけではありませんでした。議会期固定法の制約です。英国では2011年に議会期固定法が成立し、首相の解散権は封印されました。総選挙の日程は法律に明記の上固定されました。内閣は庶民院からの不信任を受ければ、総辞職するということを基本にしたわけです。ただし、この法律には例外規定がありました。庶民院全議員3分の2の特別多数が賛成するか、不信任成立後2週間しても次期政権が充足しないときには庶民院は解散されることとなっていたのです。ジョンソン首相は庶民院に対し解散を提案しましたが、3分の2の多数を確保することに三度失敗してしまいます。その後、ジョンソン

政権は、3分の2の特別多数を必要とする議会期固定法を迂回するべくその例外を認める異例の法案を議会に提案しました。最終的に、これには野党も賛成し庶民院は解散されることになったのです。

議会期固定法はジョンソン政権の政策運営を強く制約しました。そのため、政権支持者たちを中心に議会期固定法が政治の停滞を招いたという批判もなされるところとなりました。他方で、議会期固定法の趣旨は、与野党対立ではなく与野党間協調を促すというものです。対決型の政治を少数政権が強行すれば、政権運営に支障を来すのは自然なことと言えました。

保守党は2019年総選挙に当たり、選挙綱領の中で議会期固定法の廃止を訴えました。労働党も同様の内容を選挙綱領に含んでいます。そして、政府は2020年12月にそのための草案を議会に提出しています。とは言え、議会が一度得た権限をそのまま放棄し、解散権を君主大権として再び認めるのか、そもそもそれが可能なのか、見通しは立っていません。

日本でも注目される解散権問題ですが、庶民院行政及び国家構造問題特別委員会は2020年に議会期固定法に関する論点整理を行った重要な報告書を提出しています<sup>(1)</sup>。その中で、同委員会は、同法の国家構造上の目的について、

- ・党派的優位を得るべく選挙の日程を一方的に選択できる首相の権能を排除する、
- ・早期解散に対する決定の権限を庶民院に付与することで権力を執政府から立法府に移す、
- ・議会が5年という任期を全うするという期待を醸成する、

ということだったと指摘しています。

議会期固定法が停滞を招いたということは確かに見られたため、改善の余地はある一方で、同法のこうした目的には意義があり、新法の制定であれ同法の修正であれ、いずれの場合にも議会期固定法がもたらした公正さは維持されるべきであると、庶民院行政及び国家構造問題特別委員会は強調します。解散権の問題は、議会期固定法を廃止すれば、かつての君主大権が復活するのか、法的に不明確な問題がある上に、解散権のような重大な権限について、議会が君主に対して、また法的に定められたものを法律によらずに君主（そして政府）の裁量に移行させるのは、時代に逆行するとの専門家からの指摘もあり、同委員会はそうした意見を報告書に掲載しています。

日本でも解散権を考える場合、このような政治の本質的問題を誠実に検討し尊重する必要があるでしょう。英国の制度以上に、英国における政治に関する議論の仕方について、日本も多くを学ぶ余地があるということが、こうした事例からも理解できます。

## VIII 総括—英国は政府主導の国か？

最後に、本日の解説を整理させていただきます。今日の英国政治を見ますと、庶民院において政権党＝与党は政府に従順というわけではありません。例えば、2013年には、キャメロン政権が軍をシリアに派遣することを計画しましたが、議会の採決で敗れ、軍の派遣は撤回されました。

(1) House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Fixed-term Parliaments Act 2011*, Sixth Report of Session 2019-21, HC 167, 2020.9.15. <<https://committees.parliament.uk/publications/2550/documents/26167/default/>>

また、本日お話しできませんでしたが、貴族院は、1999年に大半の世襲貴族が議席を失って以来、事実上任命制の院となって民主的正当性を高め、法案審議のほか、政府活動や政策運営の監視に以前よりはるかに積極的です。貴族院が政府の大きな政策を真正面から拒否することはできませんが、政府は貴族院の意向を意識しています。貴族院は政府にとって無視できない存在になっています。

そして、議会の特別委員会です。拘束力がないとは言え、特別委員会は権威と発言力を高めていて、政府は説明責任をより強く果たすことを求められています。こうして見ますと、近年、議会は場面によって主体性を強め、発信力も高め、メディアは聞く耳を持ち始めています。それゆえ、政府は議会をより強く意識しながら政策運営を行わざるを得なくなっています。ブレグジット問題で、政府がレファレンダムの結果を背景に、自らが人民を代表していると主張して、議会に対抗しようとしたのは、こうした緊張関係という背景の上でのことでした。

加えて、他の機関との関係も確認しておきたいと思います。ブレグジット問題でも注目されましたが、司法が積極化してきて、政府に対する司法審査はより実効的になっています。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの自治政府は、内政で執行を担うだけでなく、独自性と自立性を強めています。さらに、広域都市政府は、内政上の執行を担い、公選市長を得たところでは発信力も高めています。広域都市政府の発信力は、新型コロナウイルス対策でもはっきりと現れています。

以上のように、政府は、庶民院はもちろん、貴族院や司法、自治政府や地方自治体との対立と調整の必要に直面しています。これは、政策決定に緊張をもたらしますし、スピーディという意味での効率性を低下させます。しかし、反面、政策はよりブラッシュ・アップされ、その有効性は高まることが期待できます。民主的応答性も高まることになります。成熟したデモクラシーでは、政策決定に複数のチャンネルがあり、政治エリートが世論を見ながら相互の調整を行うということは、決して否定的な特徴ではありません。

これに対し、レファレンダムは権力分立的メカニズムとは異なる側面を有しています。レファレンダムは政策決定の民主的正当性を高めるために必要とされる方途です。他方で、議会や司法、自治政府とは違い、レファレンダムは民意そのものを直截に表明します。これに逆らうことはいかなる政治機構もできません。人々が自らのことを自ら決定するという意味でデモクラシーの理念そのものを否定することになるからです。レファレンダムの結果を実行に移す準備ができていない段階でレファレンダムを実施し国民・住民の声を聞くことは、大きな混乱をもたらすばかりでなく、レファレンダムで示された民意を実現できなかった時に、自治という意味でのデモクラシーの土台が傷つけられる危険があります。

反面、レファレンダムに至る運動でも、その後の結果についても、多様性や自由主義を否定するポピュリスト勢力が「民意」の旗を独占しようとする危険があります。ポピュリスト勢力による民意の独占を許せば、権力分立の意義が軽視され、自由な社会に対する脅威となり得ます。代表たちへの信頼と権威が低下している中で、有権者の意思とエリートがストレートに衝突することには大きな危険が伴います。20世紀前半のヨーロッパにおける悲劇が、自由主義を否定する指導者たちによる「民意」すなわち直接民主主義の利用に基づいていたことは注意してもし過ぎることはありません。

以上、英国議会の起伏に富む現状の一端を御紹介することで、解説とさせていただきます。

英国政治において、代表たちが有権者に対し、代議制以外にデモクラシーを運営する方法は

ないだろうと高をくくることができる状況にはありません。有権者と議会に集まる代表たちの間には緊張があります。それゆえに、議会は単なる政権の支持調達機関や各党による選挙運動の舞台となることでは済まされません。今回のセミナーを通して、英国の議会が、様々な批判や攻撃にさらされながら、様々な役割を果たそうとしていることを御理解いただければ幸いです。



解説 プレゼンテーション資料

2020年度国際政策セミナー  
「危機の時代における英国の議会政治」  
解説

@国立国会図書館  
2021年2月15日  
高安 健将（成蹊大学）

スライド1

二つの危機と英国の議会政治  
—英国は政府優位のシステムか？

---

スライド2

## 1. 議会主権とEU

◇議会主権とは

「自然にとって不可能でないことは何でもできる」  
(17世紀の法学者W.ブラックストン)

= 領域内における最高の権力をもつのは議会  
(庶民院—貴族院—君主の三位一体)

☆ 主権者は国民ではない。国民は主権を持つ議会を選べる  
という意味で主権と結び付く。

スライド3

## 議会を拘束するEC/EU法

■EC加盟法(1972年)により、議会在主体的にEC法の受容を決定

■ファクタタイム事件(1991年の最高裁判決)  
=裁判所が国内法に対するEU法の優位を確認

➔議会主権の回復を目指したブレグジット?

スライド4

## 2. 議会の権威の低下—政治不信が強まる英国

👉 議会の正当性だけでは不十分、

有権者の同意を調達することで補完

☆ 「国のかたち」「領域・地域のかたち」に関わることは

レファレンダムで

1975年 英国のEU加盟

1997年 スコットランド、ウェールズの自治権拡大

1998年 ベルファスト合意

2004年 イングランド議会創設（否決）

2011年 庶民院の選挙制度改革（否決）

2014年 スコットランド独立（否決）

ほか多数

スライド5

### ◇ 議会主権と人民主権

—増加するレファレンダム

#### ■ 国民主権と人民主権の違い

- 国民主権—間接民主主義 = 代表制

- 人民主権—直接民主主義

= レファレンダム(国民投票・住民投票)

👉 対立する可能性あり

= レファレンダムが議会主権を否定する可能性も?

スライド6

### ◇ラッセル教授の指摘 = 提案の仕方の問題

議会で合意がない争点について、有権者に判断を仰ぎ、  
具体案で議会の合意が得られず

= 「残留Remain」と「離脱Leave」を問うたが、  
後者の具体的意味は？

👉レファレンダムの難しさ

➔離脱派は「人民の意思」を最重要視。⇔議会主権は？

スライド7

## 3. 議会と政府

◇日本における議院内閣制のイメージ

= 議会多数派の指導者たちが政府に入って官僚制を指導、  
議会は政府を支持する。

◇議会へのアカウントビリティを義務とする政府

= 議会の信任により存在を許される政府

→政府は常に議会に対し、説明する責任をもつ。

スライド8

## 政権党の役割は

🏠 議会多数派（政権党）が政府を支持するのは、

政権党は常に政府の言うことを聞くから？

or

政府が議会多数派の賛成する案を提示するから？

\* 議会が賛成しない政策は棚上げ

→国民投票で支持されたため、EU離脱は棚上げができません。

スライド 9

## ◇議員による造反の増加と恒常化

■1970年代以降、造反は増加。保守党、労働党とも。

■ブレグジット関連議案での造反は日常化。特に保守党。

☆2019年まで、政策問題で党の公認候補を降ろされることはなかった。

→政府は与党議員の説得と納得が必要。ある程度の造反は覚悟。

→造反は、信任問題となると、鎮静化。

■しかし、2019年は政権の最重要課題であっても造反が激増。

→最重要課題の否定は不信任では？

スライド 10

## 国会議員のキャリア・パスのダブル・トラック化

- 大臣への道
- 議会特別委員長への道

☆特別委員会に拒否権なし。

政府の政策、予算、組織を事後的に監視。

☆特別委員会委員長は同僚議員による選挙。

👉 議会の権威の上昇

スライド 11

## ◇議会を迂回する政府

- メイ首相、EUの離脱協定案に対する合意
- ジョンソン首相、君主大権による議会閉会の宣言  
→最高裁判決=議会の権限と役割の擁護

2019年総選挙後、

- ジョンソン政権、感染症対策で議会の審議を経ずに規制導入  
→ジョンソン政権に対する保守党内からの大規模な造反
- 議会におけるオンライン審議の停止と代理投票制の導入

スライド 12

## ◇解散権

- 議会期固定法により首相の解散権には制約  
解散 = 下院の2/3の特別多数の賛成 ないし  
不信任成立後2週間しても次期政権が発足しないとき
- 2019年の迷走は議会期固定法のせいか
  - 混乱の仕切り直しのために解散権は必要
  - 少数政権は野党との協力が必要、単独政権と同じ運営に問題
- 議会期固定法の廃止は保守、労働両党の選挙綱領で明記  
→草案原案green paperは出ているが、今後は未定。

スライド 13

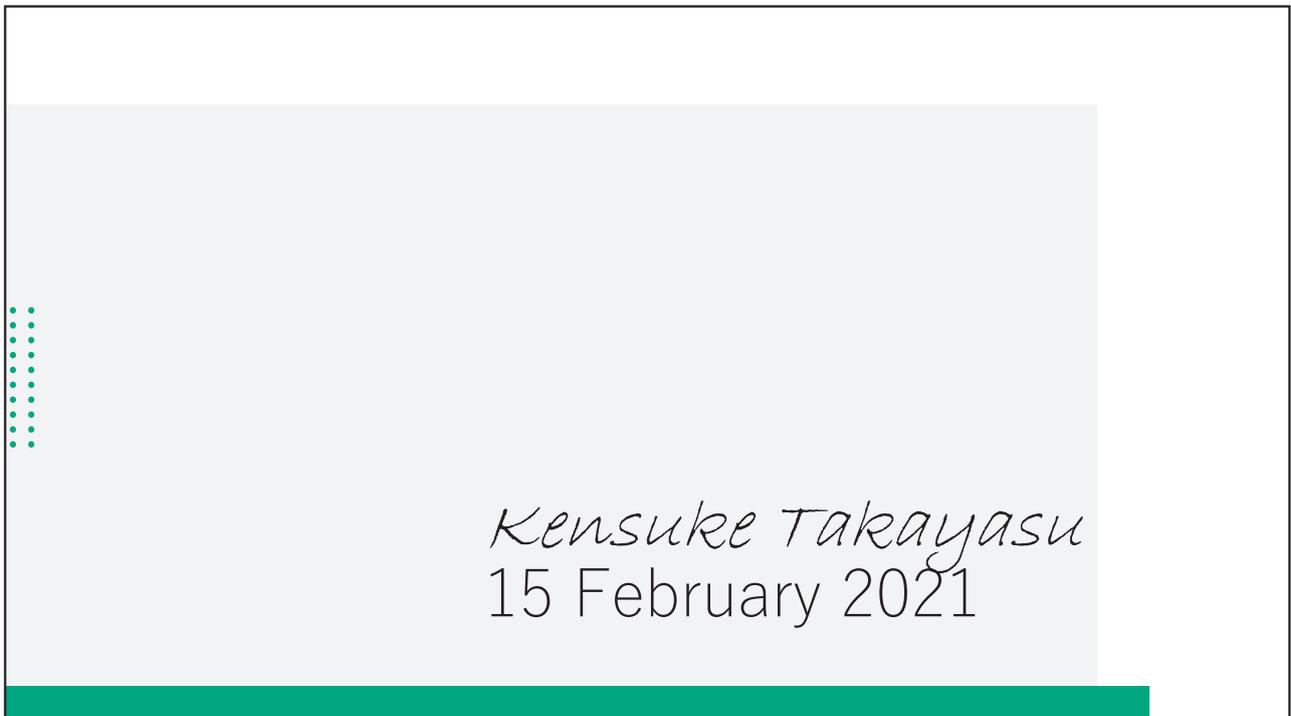
## 4. 英国は政府優位のシステムか?

- 庶民院（下院）の政権党は政府に従順ではない。[例]軍のシリア派遣
  - 貴族院（上院）の非公式の制約は軽視できない。
    - \* 1999年に大半の世襲貴族は議席を喪失。→任命制の院に。
  - 拘束力のない特別委員会は権威と発言権を高めていて、政府は説明責任をより強く果たすことを求められている。
- 政府と議会の緊張関係↑。  
同時に政府はますます議会の意向を意識しながら政策運営を行うように。  
⇔政府は国民投票の結果、より「人民」を代表する主張

スライド 14

- 司法は積極化しており、政府に対する司法審査はより実効的になっている。
- スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの自治政府は、内政で執行を担うだけでなく、独自性と自律性を強めている。
- 広域都市政府は、内政上の執行を担い、公選市長を得たところでは発信力を高めている。
- 他の機関との調整の必要 = エリートの役割
  
- レファレンダム →ポピュリスト政府に利用される危険  
= エリートと有権者の緊張関係の回避の必要

スライド 15



スライド 16

## 参考資料

### 主な用語の解説

#### 議院内閣制

政治学や憲法学で様々な定義されるが、おおむね共通すると考えられる点として、政府が議会の信任に基づき存立する、政治制度の一類型であることが挙げられる。英国憲政史において、18世紀から19世紀初頭に国王の実質的な権力が徐々に政府（大臣）に移行していく過程で、成立したとされる。英国における議院内閣制の仕組みの特徴として、議会が国王、庶民院及び貴族院で構成されること、庶民院総選挙で過半数の議席を得た政党の党首が、国王によって首相に任命されること、議会による首相指名の手続はないが、政府の存続は議会の信任に依拠し、政府は議会に対して説明責任を負うこと、庶民院が政府に対する不信任決議権を有すること、政府構成員（大臣等）には庶民院議員又は貴族院議員が就くこと等が挙げられる。

#### 議会主権

英国憲法において「法の支配」と並ぶ2大原理とされ、議会の制定する法律が、より高次のいかなる法によっても制約されることがなく、いかなる権威も議会の制定する法律を否定することはできないことを意味する。現在の議会の立法権は、過去の議会制定法に制限されないが、その一方で後の議会を拘束することもできない。すなわち、裁判所は、前法と後法との間に内容的な矛盾が認められた場合、後法により前法の効力が失われたとの扱いをすることになる。英国の裁判所は、日本やアメリカと異なり違憲立法審査権を有しないと評されることもあるが、欧州共同体（EC）／欧州連合（EU）への加盟、地域への権限委譲、1998年人権法の制定といった重要な政策や憲法改革が、議会主権の原則に次第に変容をもたらし、裁判所の役割が拡大してきたと指摘されるようになっている。

#### オンライン審議

議会の本会議（又は委員会）において、電子メール、電話会議、デジタル会議等の電子的通信手段を用いて行われる審議（又は審査）。議員が議会に物理的に出席せずに審議に参加することを可能にする。遠隔審議とも称され、遠隔審議に伴い遠隔投票が行われる例も見られる。英国庶民院では、新型コロナウイルス感染症が流行し始めた2020年4月、臨時措置として、議場への物理的出席と遠隔参加という、対面とオンラインによる「ハイブリッド議事（hybrid proceeding）」を本会議に導入した。ただし、この措置については、新型コロナウイルス感染症対策という点で評価する声もあったが、一方でハイブリッド議事においては活発な議論が成立しにくいこと等を指摘する声もあった。当該臨時措置の終了後、本会議の遠隔参加については、行政監視に関する議事に限定した上で、医療上及び公衆衛生上の理由により庶民院に出席できない議員のみ利用することができるという新たな措置が一旦とられた。その後は、対象が拡大され、本会議における分列表決（議場の外の賛成者用又は反対者用ロビーを議員が通るこ

とで議案に対する賛否が記録される、表決の一形式)等の議事を除き、医療上及び公衆衛生上の理由がなくとも庶民院議員が遠隔参加を利用することができるという臨時措置が継続している。

## 国王大権（君主大権）

英国の国王に固有の権限であり、慣習によって、一般的に首相を含む大臣の助言に基づき、国王が行使するという形式をとる。元来、国王大権は在位する国王によってのみ行使されたものであったが、その範囲は時代とともに変化し、現在ではその大半を実質的に首相を含む大臣が行使している。国王は、憲法上、首相を含む大臣の助言に従うことを義務付けられる。

## 成文憲法

憲法規範が文字で表現され、文書の形式で存在するものを指す。英国は単一の成文憲法を有しないが、英国の国家構造を規定する、実質的に憲法的な意義を有する法律、判例、慣習等は存在し、これらが英国憲法を構成する。例えば、1297年マグナ・カルタ（大憲章。1215年締結）、1689年権利章典（Bill of Rights）、1911年議会法及び1949年議会法、1972年欧州共同体法、1998年人権法等が含まれるとされる。このことをもって、英国は成文憲法を持たないのではなく、体系的に組織された成文憲法典を持たないのであると説かれることもある。なお、英国における「constitution」の語には、「憲法」以外に、「統治構造」、「統治制度」、「国家構造」等の訳が充てられることもある。

## 代理投票制

病気、事故等の一定の事由により議員が議会に出席できない場合に、本会議又は委員会における議決の際の投票を他の議員に委任し、委任された議員が欠席議員の代理として投票することを指す。英国庶民院のほか、ニュージーランド議会、フランス議会などでも見られる。英国では、議員は、出産、乳幼児又は新たに養子縁組した子どもの世話を理由として、一定期間、投票に当たり代理を立てることができ、本会議又は委員会の表決において、投票の責任を果たすことが可能となっている。さらに、新型コロナウイルス感染症の流行下での臨時措置として、新型コロナウイルス感染症の流行に関連した医療上及び公衆衛生上の理由による代理投票も認められることとなった。

## 「閉会（prorogation）」権限

英国の国王大権に属する、議会の会期を終了させる権限を指す。形式上は枢密院の助言、実質上は首相の助言に基づき行使されており、首相の判断によって議会の閉会を行うことが可能となっている。2019年9～10月の議会の閉会に当たり、首相が女王に行った助言の適否が争点となった裁判では、閉会権限の行使について裁判所による司法審査が及ぶか否かが焦点の一つとなったが、最高裁判所は、当該助言が違法であると結論付けた。

『国際政策セミナー報告書』既刊案内（2010年以降）

雇用と賃金を考える —労働市場とEBPM（証拠に基づく政策形成）—	『調査資料』	2020年8月
アメリカの外交政策と日本	『調査資料』	2019年10月
EUにおける外国人労働者をめぐる現状と課題 —ドイツを中心に—	『調査資料』	2018年11月
家族のダイバーシティ —ヨーロッパの経験から考える—	『調査資料』	2017年10月
グローバル化の中の議会の役割 —欧州の経験から日本への示唆—	『調査資料』	2016年7月
国会による行政統制 —ドイツの「議会留保」をめぐる憲法理論と実務—	『調査資料』	2015年8月
21世紀の地方分権—道州制論議に向けて— (第3部 国際政策セミナー「欧州におけるリージョナリズム」 記録集)	『調査資料』	2014年3月
日米関係をめぐる動向と展望 (第1部「2012年アメリカ大統領戦後の日米関係の展望」 国際政策セミナー記録)	『調査資料』	2013年8月
技術と文化による日本の再生 —インフラ、コンテンツ等の海外展開—	『調査資料』	2012年9月
世界の中の中国 (第4部 国際政策セミナー「中国の対外戦略と日中関係」 記録集)	『調査資料』	2011年3月
持続可能な社会の構築	『調査資料』	2010年2月

各報告書は、国会向けイントラネット「調査の窓」、国立国会図書館ホームページ <<https://www.ndl.go.jp/>> からご覧いただけます。



---

---

調査資料 2021-2

## 危機の時代における英国の議会政治

令和 2 年度国際政策セミナー報告書

令和 3 年 8 月 5 日発行

ISBN 978-4-87582-883-9

編集 国立国会図書館調査及び立法考査局

発行 国立国会図書館

〒100-8924 東京都千代田区永田町 1 丁目 10 番 1 号

電話 03 (3581) 2331

E-mail [bureau@ndl.go.jp](mailto:bureau@ndl.go.jp)



ISBN 978-4-87582-883-9  
Research Materials 2021-2



# U.K. Parliamentary Politics in Times of Crisis

## International Policy Seminar



Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library  
Tokyo 100-8924, Japan  
E-mail : bureau@ndl.go.jp

**リサイクル適性** 

この印刷物は、印刷用の紙へ  
リサイクルできます。