

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—

田 中 嘉 彦

- ① 二院制の祖国と言われる英国における貴族院の歴史の中でも、1911年議会法は、貴族院の権限を、公法案の成立を一定期間引き延ばすことができる停止的拒否権のみとしたという点で画期的意義を有する。それから100年を経た2011年、貴族院の大多数を直接公選議員とするための政府の提案がなされた。
- ② 英国の貴族院改革は、20世紀前半に公法案の停止的拒否権など権限に係る改革が行われ、20世紀後半に一代貴族の導入など構成に係る改革が行われてきた。
- ③ 1997年5月の総選挙で労働党が勝利すると、まず、三次にわたるブレア政権の下で、憲法改革の一つとして貴族院改革が進められ、次いでブラウン政権の下でも貴族院改革が継続された。ブレア政権では、大多数の世襲貴族の排除、貴族院の最高裁判所機能の分離が行われたが、新たな第二院の構成に係る貴族院改革については完成を見なかった。ブラウン政権では、第二院の大部分の議員を公選とすることが正式に政府白書に盛り込まれ、貴族院を新たな第二院に代替させるという方向性で、次の政権に貴族院改革が持ち越された。
- ④ 2010年5月の庶民院総選挙の結果、保守党と自由民主党の連立政権が発足すると、クレック副首相の下で貴族院改革が進展していく。超党派の委員会で検討が行われ、2011年5月には、貴族院改革法案草案が公表された。同草案においては、貴族院の権限には変更を加えず庶民院の優越を維持すること、貴族院の構成については240名の公選議員と60名の任命議員から成ること、選挙制度は単記移譲式比例代表制とすること、任期は3議会期（15年）とし再選・再任不可とすること、3分の1ずつの部分改選制とすることなどが提案されている。しかし、直接公選議員の導入に伴う貴族院の権限の強化の可能性ということが、依然として課題となっている。
- ⑤ 両院の権限・民主的正統性・選出方法に着目して二院制の分析を行ったアレンド・レイプハルトによれば、1945年から1996年までの期間における英国の二院制は、中間的強度の二院制と弱い二院制の中間型と評価されている。レイプハルト理論を継承した研究では1997年以降の英国の二院制もレイプハルトと同等の評価が継続しているとするものがあるが、世襲貴族が排除された貴族院の発言力の強化を指摘する見解もある。通史的に見ると、英国の二院制は、強い二院制から、中間的強度の二院制を経て、中間的強度の二院制と弱い二院制の中間型となり、貴族院改革報告書として著名なプライス・リポート及びウエイカム・リポートも採用しなかった大部分の議員を直接公選とする構想を前に、強い二院制に戻ることも懸念されている。
- ⑥ 英国の貴族院改革の更なる課題は、第二院に直接公選制の要素を導入する場合に、いかに修正機能、抑制と均衡の機能を担う議院とするかということである。今後の英国の上院改革の具体的方向性には、日本への更なる示唆も含意されるものと思われる。

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—

政治議会課 田中 嘉彦

目 次

はじめに—貴族院改革の 100 年—

I 20 世紀の貴族院改革

- 1 権限の改革
- 2 構成の改革

II ブレア・ブラウン労働党政権下の貴族院改革

- 1 ブレア政権下の貴族院改革
- 2 ブラウン政権下の貴族院改革
- 3 ブレア・ブラウン改革の到達点

III キャメロン連立政権下の貴族院改革の動向

- 1 連立政権の貴族院改革構想
- 2 貴族院改革法案草案
- 3 連立政権の貴族院改革の課題

IV ウェストミンスター・モデルと第二院

- 1 レイプハルトの類型化分析とその継承・展開
- 2 英国の二院制の通史的変遷
- 3 ブライス・レポート、ウェイカム・レポート再論

おわりに—21 世紀の改革の行方—

はじめに—貴族院改革の100年—

二院制とは、二つの議院から議会在構成される統治形態であり、一つの議院から議会在構成される一院制に対置される概念である。

そもそも複数の院から成る会議体の存在は、古代のギリシャやローマにまで遡ることができる⁽¹⁾。今日各国に設置されている第二院の大多数は「元老院 (Senate)」と称するものであり、古代ローマの元老院の名称を継承したものとなっている⁽²⁾。この Senate を上院の名称に含む国の数は、二院制採用国 77 か国のうち 51 か国にも及ぶ⁽³⁾。もっとも、古代の元老院は二院制を構成するような会議体ではなく、広く国民を代表する会議体としての二院制議会は、その起源を英国のイングランドに発する。中世の欧州諸地域の等族会議においては、スコットランドのようにすべての身分の代表が一堂に集会したのもあれば、スウェーデンのように聖職者・貴族・市民・農民の四部に分かれてそれぞれ本人又は代表者が集会したのもあったが、おおむね聖職者・貴族・市民の三部に分かれて会合し表決することが多かった。しかし、イングランドにおいては、このような三部会の構成が採られることなく、高位の聖職者・貴族の集会と、市民の代表者の集会とから構成される二院制が、等族会議の変形という特殊事情により 14 世紀中葉までに成立した。オリバー・クロムウェル (Oliver Cromwell) による共和制期 (1649

年から 1660 年まで) に一時的に貴族院が廃止されたのを除き、二院制は確立された制度として、英国において今日まで続いている。そして、近代各国議会の多くが英国の影響により二院制を採用したため、英国が「専ら二院制の祖国」⁽⁴⁾であると言われる。

このような英国における貴族院の歴史の中でも、1911 年議会議法⁽⁵⁾は、先駆的かつ画期的な意義を有する憲法的法律である。それは、同法によって、貴族院は、その権限において、法案成立についてはこれを引き延ばすだけの「停止的拒否権」しか持ち得ない「第二院」となったからである。その後、記憶にも新しいブレア労働党政権によって、世襲貴族の大半が貴族院から放逐され、貴族院の構成も一代貴族が中心の任命制の第二院に姿を変え、再考の院としての役割を担っている。

そして、1911 年議会議法の制定から 100 年を経た 2011 年、貴族院の大多数を直接公選議員とするための政府の提案がなされた。

翻って、日本の国会は、衆議院及び参議院が両院ともに直接公選制を採用し、両院ともに高い民主的正統性と強力な権限を有する。そして、衆参両院の会派構成が異なる「ねじれ国会」となった場合にいかに対処するかが焦眉の課題となっている。また、日本は、単一国家、議院内閣制であるとともに、1990 年代の政治改革・国会改革では、日本の議会制度にウェストミンスター・モデルの要素を導入してきたことからしても、英国の改革は大いに注目される⁽⁶⁾。

(1) Meg Russell, *Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p.19.

(2) *ibid.*; Donald Shell, "The History of Bicameralism," Nicholas D. J. Baldwin and Donald Shell, eds., *Second Chambers*, London: Frank Cass, 2001, p.6.

(3) Inter-Parliamentary Union, *World Directory of Parliaments*, Geneva: International Centre for Parliamentary Documentation, 2011.

(4) 美濃部達吉『議会制度論』(現代政治学全集第 7 卷) 日本評論社, 1930, p.112.

(5) Parliament Act 1911 (c. 13).

(6) 各国の二院制の比較検討のほか、ウェストミンスター・モデルと第二院の関係について、英国の上院改革、ニュージーランドの上院廃止を素材として検討したものとして、拙稿「北大立法過程研究会報告 二院制の比較制度論的検討」『北大法学論集』61 卷 1 号, 2010.1, pp.250-226; 拙稿「二院制に関する比較制度論的考察(1)・(2)—ウェストミンスターモデルと第二院—」『一橋法学』9 卷 3 号, 2010.11, pp.889-928; 10 卷 1 号, 2011.3, pp.107-153. を参照。

本稿は、日本が近代的議会創設以来、常に一つの参照モデルとしてきた英国に焦点を当て、二院制の歴史的発展過程と上院改革の新たな動向についての検討を踏まえ、二院制の類型化分析に関する理論を援用して英国の二院制を通史的に考察するとともに、今後の課題を展望するものである。

I 20世紀の貴族院改革

近代政党が組織され、庶民院の信任に依拠する議院内閣制が確立されると、議会の上院である貴族院 (House of Lords) と下院である庶民院 (House of Commons) の対立が顕在化してくる。1832年国民代表法⁽⁷⁾による選挙権拡大以後は、貴族院は予算や重要な政策については最終的に庶民院に譲歩すべきという考え方が生まれたが、貴族院は、身分制議会の歴史を継受したままに「貴族院」として、従前は保守党優位の院として機能してきたため、保守党以外の政党が庶民院で多数を占めた場合には、上下両院間に「ねじれ」現象が生じる可能性を内包していた。しかも、かつての貴族院の立法権限は、歳入歳出法案については、提出、修正できず、稀にししか行使されない否決権を保持するだけであったことを除き、下院とほぼ対等で、完全な二院制であった⁽⁸⁾。成文憲法典を有しない統治構造の下、このような上下両院関係を背景として、19世紀後半から社会立法が多数提案されるようになると、貴族院が庶民院可決法案を否決し、あるいは大幅に修正することが多くなった。

英国の貴族院改革は、ハル大学のフィリップ・ノートン〔ノートン卿〕(Philip Norton [Lord Norton]) が整理するとおり、20世紀前半に公法案の停止的拒否権など権限に係る改革が行わ

れ、20世紀後半に一代貴族の導入など構成に係る改革が行われてきた⁽⁹⁾。

1 権限の改革

(1) 1911年議会法とブライス・リポート

貴族院は、1906年の庶民院総選挙で勝利した自由党政権が計画する立法の大部分を頓挫させた⁽¹⁰⁾。1908年には、全政党で構成されるローズベリー委員会 (Rosebery Commission) が、貴族院の構成員から世襲貴族を排除し、有識者を一代貴族に任命して構成員とする改革案で合意したが、貴族院の権限については合意には至らなかった。そして、自由党のデービッド・ロイド・ジョージ (David Lloyd George) 蔵相の「人民予算」 (People's Budget) を貴族院が否決したことを契機として、1911年議会法が制定された。同法の制定過程でも貴族院は大幅な修正により抵抗するが、政府は法案を通過させなければ新たな貴族院議員を任命すると迫り、これに貴族院が屈服するという対立的経緯をたどった。同法により、貴族院は、金銭法案 (Money Bill) については、庶民院可決後少なくとも会期終了1か月前に貴族院に送付され、その後1か月以内に無修正可決されない場合は、貴族院の同意がなくとも、庶民院が反対しない限り、国王裁可を得て議会制定法となることとされた (第1条第1項)。金銭法案以外の公法案については、連続3会期庶民院が可決し、会期終了の少なくとも1か月前に貴族院に送付されており、その3会期のたびに貴族院が否決する場合には、庶民院が反対しない限り、貴族院による3度目の否決に基づき、貴族院の同意がなくとも、国王裁可を得て議会制定法となる。ただし、第1回目の会期における庶民院第二読会の期日と、第3回目の会期における庶民院通過の期日との間に2年の

(7) Representation of the People Act 1832 (c. 45).

(8) House of Lords, *Briefing, Reform and Proposals for Reform since 1900*. <<http://www.parliament.uk>>

(9) Philip Norton, *Parliament in British Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, p.32.

(10) Matthew Purvis, *House of Lords Reform: Chronology 1900-2010*, House of Lords Library Note, LLN 2011/025, 21 July 2011, p.1.

経過を要することとされた（第2条第1項）。

この後の時期で重要な貴族院改革の動向として、1918年のブライス・リポート⁽¹¹⁾がある。これは、貴族院の構成及び権限を検討するために設置されたジェームズ・ブライス〔ブライス卿〕(James Bryce [Lord Bryce])を座長とする「第二院の改革に関する会議」(Conference on the Reform of the Second Chamber)の報告書である。同報告書は、特定政党が恒久的に貴族院の支配的地位を占めることは不相当であるとし、貴族院が、13の地域にグループ分けされた庶民院議員が単記移譲式投票制⁽¹²⁾の比例代表制により選出した議員と、上下両院の合同委員会が指名した議員から構成されることを勧告した。また、上院の役割は、①下院からの法案の吟味と修正、②比較的争いの少ない法案の発議、③国民が法案について十分な意見表明を行うために必要な期間その成立を遅らせること、④一般的な政策問題の討論、の4点に限定されるとして、英国における上院の基本的な役割を示した。また、両院間の調整についても、自由協議会の設置といった案を示している。しかし、第一次世界大戦の影響もあり、1922年と1927年にこの提案を基礎とする政府提案もなされたものの、この勧告は実現されることはなかった。

(2) ソールズベリー・ドクトリンと1949年議会議法

第二次世界大戦が欧州で終結した後、1945年の総選挙で労働党が政権を獲得すると、1911年議会議法における貴族院の立法に係る停止的

拒否権の行使可能性が懸念された。これに対し、貴族院保守党院内総務の克蘭ボーン子爵(Viscount Cranborne)〔1947年以降五代ソールズベリー侯爵(The fifth Marquess of Salisbury)〕が、ソールズベリー・ドクトリン(ソールズベリー慣行とも称される両院間の憲法慣行)を1945年に示し、労働党の懸念を緩和した。これは、政府与党が庶民院議員総選挙の公約において明確に予告したいかなる法案も、貴族院がこれを第二読会において否決することは誤りであるとするものであり、上院が下院可決のマニフェスト関連法案については否決しないことを慣行によって担保したものである。したがって、修正権は否定されていないが、法案を換骨奪胎するような大幅な修正は認められないと解されてきた。

さらに、労働党政府は、残りの議会期⁽¹³⁾中に政府提出法案の成立を確実なものとするため、1947年に法案を提出し、1911年議会議法の規定に基づき1949年議会議法⁽¹⁴⁾を制定させた。同法は、1911年議会議法の規定中、金銭法案以外の公法案について、庶民院が可決する要件を、連続3会期から連続2会期とし、最初の第二読会から最後の庶民院通過までの経過期間を2年から1年に短縮した。この結果、金銭法案以外の公法案について、貴族院が立法の引延しをできる期間が約2年から約1年に短縮され、公法案の立法に係る庶民院の優位は一層強化された⁽¹⁵⁾。

1911年議会議法の制定文には、「世襲ではなく人民を基礎にして構成された第二院を現存の貴族院に代替することが企図されているが、この

(11) Conference on the Reform of the Second Chamber, *Letter from Viscount Bryce to the Prime Minister*, 1918(Cd. 9038).

(12) 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)を第2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。

(13) 議会期(a parliament)とは、総選挙から次期総選挙までの期間をいう。(Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament Works*, 6th ed., Harlow: Pearson/Longman, 2006, p.458.)

(14) Parliament Act 1949 (c. 103).

ような代替を直ちに実施することはできないので…この法律において貴族院の現行の権限を制限するための規定を制定することが便宜である」と宣言された。20世紀前半を現時点で振り返るならば、この制定文が示すとおり、結果的にも貴族院の権限を弱める改革が先ず行われることとなった。

2 構成の改革

(1) 1958年一代貴族法と1963年貴族法

1945年に貴族院改革の機運が再燃した際、政党内閣が設けられ、無産者でも貴族院議員に登用することを可能とする報酬制度、個人の専門的資質により指名される一代貴族の追加等が勧告された⁽¹⁶⁾。前述のように、20世紀後半には貴族院の構成に係る改革が行われていくが、当時、貴族院議員の出席率は極めて低く、日常的に出席しない議員（backwoodsmen）が、表決の時だけ現れることへの批判が強まったことから、1958年の議院規則の改正により、請暇の手続が設けられた。また、ハロルド・マクミラン（Harold Macmillan）保守党政府による1958年一代貴族法⁽¹⁷⁾は、貴族院の構成に大きな変化を与えた。同法によって、国王は、男女を問わず、貴族院に出席し表決を行うその者一代限りの貴族を任命することが可能となり、上院の政党別構成の変化と幅広い人材の上院議員への登用が可能となった。また、1963年貴族法⁽¹⁸⁾により、世襲貴族が一代に限り爵位を放棄することを認めるなどの改革が行われた。

(2) 1968年議会法案（第2号）の不成立とその後 1968年に労働党政府によって提出された議会

法案（第2号）⁽¹⁹⁾は、貴族院の構成については最終的に世襲貴族を消滅させることを意図し、貴族院の権限については財政関係法案以外の法案の停止的拒否権を行使し得る期間を6か月とするものであった。しかし、同法案は、貴族院での抵抗から不成立に終わり、構成に係る改革は未完に終わる。その後、労働党は貴族院廃止論に転換し、1989年以降、直接公選第二院を主張するようになる。

1978年には、ヒューム卿（Lord Home）を委員長とする委員会が貴族院改革問題について、世襲貴族の排除、任期9年、任命議員3分の1、比例代表による公選議員3分の2、1911年議会議法の法案成立引延期間2年の復活、両院の調停委員会の設置等を答申するが、1979年に首相となったマーガレット・サッチャー（Margaret Thatcher）は、貴族院改革に積極的ではなく、サッチャー保守党政権下では、実現には至らなかった。

その後、政府提案の立法措置による貴族院改革は、トニー・ブレア（Tony Blair）を首相とする労働党政権に至るまで待たねばならなかった。

II ブレア・ブラウン労働党政権下の貴族院改革

1997年5月の総選挙で、労働党はマニフェストの政治分野に、現代的な貴族院、効率的な庶民院、政府の公開、権限委譲等を掲げた。労働党が総選挙に勝利し、ジョン・メージャー（John Major）保守党政権から労働党に政権交代がなされると、まず、三次にわたるブレア政権の下

(15) ただし、1911年議会議法の規定に基づき、庶民院の意思によって1949年議会議法という両院間の権限に関する法律が制定されたことについては、その有効性について憲法上の疑義が呈されている。この点について、拙稿「英国ブレア政権下の貴族院改革—第二院の構成と機能—」『一橋法学』8巻1号、2009.3、pp.264-265.を参照。

(16) 境勉「ブレア首相の憲法改革—変わりゆく英国—(6)」『自治研究』77巻4号、2001.4、p.97.

(17) Life Peerages Act 1958 (c. 21).

(18) Peerage Act 1963 (c. 48).

(19) Parliament (No. 2) Bill.

で、憲法改革の一つとして貴族院改革が進められていくこととなる⁽²⁰⁾。

1 ブレア政権下の貴族院改革

(1) 第一次ブレア政権における改革

貴族院改革は、1998年11月の議会開会時に、政府の施政方針を示す女王演説（Queen's Speech）において言及され、労働党政府は、1999年1月の白書『議会の現代化—貴族院改革—』⁽²¹⁾を、貴族院法案と同時期に公表した。白書では、第一段階の改革として、①世襲貴族の出席表決権を廃止する法案を提出すること、②長期的改革を検討するための王立委員会の設置、③制定法によらない任命委員会の設置により中立議員に関する首相の任命権限を縮小することを掲げた。

1999年11月11日、1999年貴族院法⁽²²⁾が制定された。政府から提出された同法案は、世襲貴族の全議席を失わせるものであったが、審議段階において、貴族院内で労働党と保守党との間の合意により、前庶民院議長でクロスベンチャー（無所属議員）であるウェザリル卿（Lord Weatherill）の提案により、世襲貴族92名を残す修正がなされた。

1999年2月18日、ウェイカム卿（Lord Wakeham）を委員長とする12名の委員から成る「貴族院改革に関する王立委員会」（Royal Commission on the Reform of the House of Lords）が設置された⁽²³⁾。2000年1月20日、王立委員会は、『将来のための議院』と題する報告書⁽²⁴⁾

により、任命議員と公選議員から構成される第二院の構想を答申した。具体的勧告内容として、①貴族院議員の議席と爵位との関係性を排除すること、②現在の貴族院の権限に根本的な変更を加えないこと、③公選比率の高い第二院は望ましくないこと、④新たな第二院の定数は550名程度とすること、⑤法的根拠に基づいて設置される任命委員会が定員の20%程度の中立議員を指名すること、⑥任命委員会は、直近の庶民院総選挙の得票数と貴族院全体の党派構成が一致するよう調整すること、⑦政党推薦枠には、第二院の規模やバランスを首相が自由に制御し得る首相指名権は剥奪し、任命委員会が英国社会全体を代表するような男女比率、人種構成、各界代表の構成を保障すること、⑧地域代表議員は、総選挙ごと又は5年ごとの欧州議会議員選挙と同時期に、各地域（欧州議会議員選挙と同様の12選挙区）から、比例代表制により、65名、87名又は195名を3分の1ずつ選出すること、⑨15年以下の任期を導入することが盛り込まれた。ブレア政権としては、翌年に庶民院総選挙が迫っていたことから、王立委員会報告書で提言された第二院の構成等に関しては、暫くの間、政府としての具体的対応を行わなかった⁽²⁵⁾。

2000年5月4日、ブレア首相は、1999年政府白書、2000年の王立委員会報告書に掲げられた任命委員会の設置を発表した。新たに設置された貴族院任命委員会（House of Lords Appointments Commission）は、王立委員会報告

(20) 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; 拙稿 前掲注(15), pp.221-302. を参照。

(21) *Modernising Parliament, Reforming the House of Lords*, January 1999 (Cm 4183).

(22) House of Lords Act 1999 (c. 34).

(23) 一般に、王立委員会は、国王の命令書によって任命された委員により構成され、特定の事項について調査し、必要と考えられる法改正等を勧告する。

(24) Royal Commission on the Reform of the House of Lords, *A House for the Future*, January 2000 (Cm 4534). 同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. がある。また、翻訳として、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）国立国会図書館, 2002. がある。

(25) 三橋善一郎「英国議会・上院改革の動向—保守の覇権に挑む労働党政権—」『議会政治研究』70号, 2004.6, p.25.

書で示されたような法的根拠に基づくものではなく、政府白書で示したとおり制定法によらない組織であり、第二段階の貴族院改革が行われるまでの暫定的なものであった。2001年4月26日には、初の候補者公募による「国民の貴族院議員」(people's peers) 15名が誕生した。

(2) 第二次ブレア政権における改革

2001年6月の総選挙で再度地滑りの勝利を取めた労働党は、この時のマニフェストで、貴族院改革の完成を公約した。

2001年11月に政府は、貴族院改革に関する白書『貴族院—改革の完成—』⁽²⁶⁾を公表した。白書の概要と王立委員会報告書との差異は、次のとおりである⁽²⁷⁾。この白書では、任命委員会によって指名される120名の無所属議員、120名の直接公選議員、16名の聖職貴族、少なくとも12名の法曹貴族、任命委員会によって決定される332名以内の各政党指名議員から構成されることとした。ただし、白書においても、王立委員会報告書のように、爵位との関連を分離すること、無所属議員・各地域を代表するよう選出された議員を含むこと、大部分が任命されること、法的に独立した任命委員会が設置されることを提案した。王立委員会報告書と同様に、白書では貴族院の立法権限には変更を加えておらず、憲法事項にわたる特別な権限の付与も提案していない。ただし、議員数の上限を王立委員会が提案した550名よりやや多い600名とするとともに、公選議員の割合を王立委員会の大多数が支持したものよりやや高くした。また、任期については、5年、10年又は15年を提案し、比較的短い期間を適切とした。

白書における公選議員の割合が20%であるという点は、各方面で議論となり、庶民院行政特別委員会、野党保守党などから公選比率を高める主張がなされた。

このような混迷の中、2002年5月には、上下両院議員各12名で構成される「貴族院改革に関する合同委員会」(Joint Committee on House of Lords Reform) が設置され、労働党のジャック・カニングラム (Jack Cunningham) 庶民院議員が委員長となり、新たに検討が進められることとなった。そこでの最大の議論は、公選制の導入とその比率であった。同委員会は、2002年12月11日に、第一次報告書⁽²⁸⁾を公表し、①全員任命、②全員選挙、③80%任命・20%選挙、④80%選挙・20%任命、⑤60%任命・40%選挙、⑥60%選挙・40%任命、⑦50%選挙・50%任命の7案を示した。この7案については、2003年2月4日、投票が行われた。庶民院の自由投票では、全案否決という結果になった。貴族院側でも自由投票が行われ、全員任命が圧倒的多数を得た。

政府は、両院での採決の結果を踏まえ、公選制導入を含む貴族院の構成の問題を一時棚上げし、これ以外に実現可能性のある、大法官の廃止、最高裁判所設置による権力分立の明確化、残存世襲貴族92名の議席排除に着手した。

憲法問題相のファルコナー卿 (Lord Falconer) は、2003年9月18日に、残存世襲貴族92名の議席排除及び法的根拠に基づく任命委員会の設置等を盛り込んだ協議文書『憲法改革—貴族院のための次の段階—』⁽²⁹⁾を公表した。2003年11月26日の女王演説では、残存世襲貴族を排除する貴族院改革法案、大法官を廃止し最高裁

(26) *The House of Lords: Completing the Reform*, 7 November 2001 (Cm 5291).

(27) House of Commons Library, *House of Lords Reform: the 2001 White Paper*, Research Paper 02/002, 8 January 2002, pp.3-4.

(28) Joint Committee on House of Lords Reform, *House of Lords Reform: First Report*, Session 2002-03 1st Report, 9 December 2002 (HL Paper17, HC171).

(29) Department for Constitutional affairs, *Constitutional reform: next steps for the House of Lords*, September 2003 (CP14/03).

判所を設置する憲法改革法案の提出が表明された。憲法改革法案については、2004年2月4日に貴族院に提出され、2005年総選挙前の2005年3月24日に、2005年憲法改革法⁽³⁰⁾として制定された。なお、大法官の職については、貴族院議長、司法部の長としての職の分離が行われたが、保守党の修正案により大法官の職自体は残存する結果となっている⁽³¹⁾。

(3) 第三次ブレア政権以後の改革

2005年の総選挙では、労働党のマニフェストは、議会改革の残された課題として、両院合同委員会での審査に引き続き、貴族院の主要な慣行の成文化、庶民院の審議を反復するのではなく補完する審査の形態を確立することについて合意形成等を行うことを掲げた。また、第二院での法案審議を60日以内とするための立法を行うこと、残存する世襲貴族を排除すること、議院の構成について自由投票を認めることとした。

2006年1月9日、政府は、貴族院の権限について検討するための合同委員会の設置に関して議論を継続することを表明した。

2006年1月31日には、貴族院議長に関する特別委員会の報告書が承認されたが、同年3月以降には、ブレア首相とその側近が巨額の資金提供を得る目的で一代貴族の爵位を授与しようとしたのではないかとの疑惑が報道されるようになった。3月21日には、ロンドン警視庁が、爵位授与が不適切に行われたとして、1925年爵

位授与（濫用防止）法⁽³²⁾に抵触する犯罪に係る告発の捜査を行うことを発表し、その後、ブレア首相が事情聴取を受けるという異例の事態に発展した。

2006年4月25日、両院関係に関する主要な慣行の成文化を検討するための合同委員会の設置を提案する動議が、貴族院において179対95で承認された⁽³³⁾。庶民院においては、5月10日、416対20で当該動議を承認した⁽³⁴⁾。なお、5月5日、内閣改造があり、ファルコナー卿の下で憲法問題省がこれまで担当していた貴族院改革については、庶民院院内総務のジャック・ストロー（Jack Straw）が所掌することとなった。ストロー庶民院院内総務は、2006年7月11日、貴族院議員の50%を公選とし、残りの50%を任命制とする考え方についてコンセンサスを得ることを示唆した⁽³⁵⁾。

2006年5月23日、カニングラム卿（Lord Cunningham）を委員長として上下両院の「慣行に関する合同委員会」（Joint Committee on Conventions）が発足し、11月3日に報告書⁽³⁶⁾が公表された。同報告書は、貴族院に公選制が導入された場合には、両院関係の見直しは不可避とするとともに、貴族院は政府のマニフェスト関連法案を否決しないというソールズベリー慣行を、将来的には「政府提出法案慣行」とすることを勧告した。また、慣行の成文化は決議によって採択すること、貴族院の法案審議期間を80会議日とすることなどを示した。

2006年6月28日には、貴族院議長の互選に

(30) Constitutional Reform Act 2005 (c. 4).

(31) 改革後、ファルコナー卿（Lord Falconer）が大法官兼憲法問題相となり、その後憲法問題省は司法省に改組された。ジャック・ストロー（Jack Straw）は初めて庶民院議員のまま大法官兼司法相を務めた。2010年の連立政権発足後は、保守党のケネス・クラーク（Kenneth Clarke）庶民院議員が大法官兼司法相となった。

(32) Honours (Prevention of Abuses) Act 1925 (c. 72).

(33) HL *Hansard*, 25 April 2006, cols. 74-94.

(34) HC *Hansard*, 10 May 2006, cols. 436-474; 17 May 2006, col. 1070.

(35) “The Future for Parliament: Draft,” Speech by Rt Hon Jack Straw MP, Leader of the House of Commons, to the Hansard Society, London, 11 July 2006.

(36) Joint Committee on Conventions, *Conventions of the UK Parliament*, First Report of Session 2005-06 Volume I, 3 November 2006 (HL Paper 265-I, HC 1212-I).

よる選出が行われ、7月4日、初代の互選貴族院議長 (Speaker of the House of Lords) に、ヘイマン女性男爵 (Baroness Hayman) が就任することが公示された⁽³⁷⁾。

2006年11月15日の女王演説の中で、政府は、貴族院改革に関する合意形成のため、提案を行うとした⁽³⁸⁾。ストロー庶民院院内総務は、超党派での議論を経て、2007年2月7日、『貴族院—改革—』⁽³⁹⁾と題する政府白書を公表した。2005年の労働党マニフェストで公約したとおり、貴族院の構成に関し、自由投票を行うとした。白書では、改革後の議院を540議席とする。爵位と議席との関連は遮断され、世襲貴族の出席及び表決権は完全に廃止される。いずれの政党も多数を占めないものとし、少なくとも20%は非党派的な任命議員とする。法的根拠を有する独立の任命委員会を新設し、首相による任命は将来的に廃止する。公選議員は、欧州議会議員選挙と同時に同一の選挙区から3分の1ずつ部分改選され、一部は地域別非拘束名簿式比例代表制とする。議員の任期は、15年で再任不可とする。全国民の多様性を反映したものとし、英国国教会の代表も存続すべきとする。なお、ストロー院内総務は、この時も政府白書の序文において、公選議員50%・任命議員50%が現実的であるという見解を示した。

貴族院の構成に係る自由投票は、全員任命制から全員公選制までの各オプションについて行われた。爵位授与をめぐる疑惑の影響もあり、庶民院で、2007年3月6日及び3月7日の両日にわたって討論が行われ、3月7日には全員公選制が113票差で多数を獲得、同時に80%を公

選制とする案も38票差で多数を得た。一方、3月14日の貴族院での投票では、全員任命制が240票差で多数を得るという結果となっている。

2 ブラウン政権下の貴族院改革

ブレア首相の辞任を受けて、労働党党首に選出されたゴードン・ブラウン (Gordon Brown) は、2007年6月27日、女王エリザベス二世から首相に任命された。なお、同年5月9日に憲法問題省に代えて司法省が設置され、ファルコナー卿が初代大法官兼司法相となっていたが、6月28日、ジャック・ストローが大法官兼司法相に就任し、引き続きストローを中心に、ブラウン政権下の貴族院改革が進められていくこととなった⁽⁴⁰⁾。

(1) ブラウン首相の憲法改革構想

ブラウン首相は、2007年7月3日、庶民院において、議会の権限を強化し、国民の信頼を高めるための憲法改革構想を提案した⁽⁴¹⁾。また、同日、政府の緑書『英国の統治』⁽⁴²⁾がジャック・ストロー大法官兼司法相によって公表された。

ブレア政権で一貫して蔵相を務めたブラウン首相は、英国の経済政策を牽引したが、首相就任前から憲法改革の構想を抱いていた。前首相のブレアは、多くの特別顧問を政治任用し、首相官邸主導の政治手法を採った。しかし、ブラウン首相は、イラク戦争を契機として失われた政治への信頼を回復するため、官邸主導型の政治手法を大幅に見直す意向を示した。

緑書は、①行政部の権限の限定、②行政部の説明責任の向上、③民主主義の再活性化、④英

(37) Lord Speaker と通称される貴族院議長は、5年ごとに選出され、2期を超えて務めることはできない。

(38) HL *Hansard*, 15 Nov 2006, col. 1.

(39) *The House of Lords: Reform*, February 2007 (Cm 7027).

(40) Chris Clarke and Matthew Purvis, *House of Lords Reform 1997-2010: A Chronology*, House of Lords Library Note, LLN 2010/015, 28th June 2010, pp.51-90.

(41) 拙稿「海外法律情報 英国—ブラウン首相の憲法改革構想—」『ジュリスト』1341号, 2007.9.15, p.117. を参照。

(42) *The Governance of Britain*, July 2007 (Cm 7170). 齋藤憲司「英国の統治機構改革—緑書「英国の統治」及び白書「英国の統治：憲法再生」における憲法改革の進捗状況—」『レファレンス』698号, 2009.3, pp.29-49. を参照。

国の将来—市民と国家—の4章から構成される。貴族院改革について触れられたのは、「民主主義の再活性化」の章である。ここでは、貴族院への公選制導入のための改革の継続について示されたほか、庶民院の現代化の推進、候補者選定時の男女平等、選挙執行日の週末への変更、比例代表制の検討等が挙げられた。

ブラウン首相は、伝統的に非公開で行われてきた立法計画の策定過程を開かれたものとし、議会と国民に、政府がいかなる立法を計画しているかについて事前に公表することとし、2007年11月6日の女王演説に先立って、2007年7月11日、議会の庶民院で立法計画草案(Draft Legislative Programme)を公表し、政府において計画の優先順位を決定するため、広く国民の意見を求めた⁽⁴³⁾。立法計画草案においては、7月3日の庶民院演説で公表した憲法改革については、憲法改革法案によって推進するとした。

2008年5月14日、政府は、2008-09年会期の立法計画草案『将来のための英国の準備』⁽⁴⁴⁾を公表した。そこでは、政府は、貴族院改革に関する政府白書とともに憲法改革のための長期ビジョンを策定すると記された⁽⁴⁵⁾。

なお、2008年7月3日には、司法省が緑書公表後一年を経過した時点での進捗状況を『英国の統治の一年』⁽⁴⁶⁾においてとりまとめ、貴族院改革については、超党派で、大選挙区制、長期・非改選の任期、第二院の現行権限の維持、政府活動の審査及び修正の院としての役割の継続について合意が得られたとし、公開協議の期間に続く議会の夏期休会までに政府白書を公表するとした⁽⁴⁷⁾。

(2) 政府白書『公選の第二院—貴族院の更なる改革—』

貴族院改革は、ブラウン首相の憲法改革構想の項目の一つとして掲げられてはいたが、政権発足後、大きな動きはなかった。しかし、2008年7月14日、ストロー大法官兼司法相によって、貴族院改革について、『公選の第二院—貴族院の更なる改革—』⁽⁴⁸⁾と題する政府白書が公表され、ブラウン政権は、上下両院で平行線を辿っていた貴族院改革の完遂に再度意欲を示した。同白書の公表は、ブラウン政権下における貴族院改革の中では、最も大きな成果であった。

この政府白書は、2007年3月の庶民院の投票に基づき、改革後の第二院の構成について、全員公選又は80%公選・20%任命という2つのシナリオを提示している。また、直接公選で選出される議員は、任期12～15年という長期のものとされ、3分の1ずつの部分改選、再選不可としている。そして、改革後の第二院は、行政統制と法案修正を担い、その権限については変更を加えないものとし、20%の任命議員が加わる場合には、制定法に基づく任命委員会が議員の指名を行うものとしている。議員数は、庶民院より少ない420名、432名、438名又は450名で、選挙制度は、単純小選挙区制(First Past The Post (FPTP))、選択投票制(Alternative Vote (AV))、単記移譲式投票制(Single Transferable Vote (STV))、名簿式比例代表制(list system)⁽⁴⁹⁾の4案について各方面で議論すべきとされた。なお、従前の政府白書等において、政府は、クロスベンチャーの存在を維持することとなる独立的な任命制の構成要素を20%は含むことを示

(43) 拙稿「海外法律情報 英国—ブラウン政権初の立法計画—」『ジュリスト』1347号, 2007.12.15, p.55. を参照。

(44) *Preparing Britain for the Future: the Government's draft legislative programme 2008-09*, 14 May 2008 (Cm 7372).

(45) *ibid.*, p.25.

(46) Ministry of Justice, *Governance of Britain: One Year On*, July 2008.

(47) *ibid.*, p.16.

(48) *An Elected Second Chamber: Further Reform of the House of Lords*, July 2008 (Cm 7438).

(49) 名簿式比例代表制については、拘束名簿式(closed-list system)、非拘束名簿式(open-list system)、一部非拘束名簿式(semi-open list system)の3案が提示されている。

峻していたにもかかわらず、2008年7月の政府白書公表後は、全員公選と80%公選のいずれを採るべきかについて、沈黙を守った⁽⁵⁰⁾。また、ブレア政権下で公表された貴族院改革に係る各提案には、上院を地域代表とすることが含まれていたが、ブラウン政権下で次のように変容を見た⁽⁵¹⁾。すなわち、ウェイカム委員会の報告書においては、地域代表公選議員の導入が提案され、2001年政府白書でも一部の議員は地域代表とすることが示され、2007年政府白書も地域別非拘束名簿式の比例代表制を想定していたが、2008年7月の政府白書では、公選化された議員は、英国全体を代表すべきとされた。

2009年1月21日、この政府白書に対して、庶民院行政特別委員会は、政府白書への回答文書⁽⁵²⁾を公表し、貴族院任命委員会の独立性を担保することを勧告した。3月9日、ストロー大法官兼司法相は、庶民院における答弁書の中で、貴族院改革については、次期総選挙のマニフェストの中で詳細な提案を行い、次期議会において立法を行う可能性について言及した⁽⁵³⁾。6月29日、ブラウン首相は、庶民院で立法計画草案を公表した。同日公表された『英国の将来の構築』⁽⁵⁴⁾では、政府は、貴族院改革の次の段階として、2009-10年会期で貴族院から世襲原理を排除する立法を行うとした。また、100%又は80%の直接公選の議員で上院を構成するとした2008年7月の政府白書を基に、より小規

模で民主的に構成された第二院とするための法律の草案を公表するとした。

(3) 議員経費問題と貴族院改革

ところで、2009年に生じた英国議会の議員経費をめぐる一連のスキャンダルは、英国政界を大きく揺るがせ、貴族院改革にも少なからぬ影響を及ぼした⁽⁵⁵⁾。このことが契機となって、庶民院議長の任期途中での辞職、閣僚の辞任、6月の地方選挙と欧州議会選挙では与党労働党の敗北というような状況が生じた中、政治への信頼回復のため、まずは庶民院の議員経費について、議院による自主的な規制から法律による規制に移行させるため、2009年7月21日に2009年議会倫理基準法⁽⁵⁶⁾が制定された。

同法は、貴族院には適用されないものであったが、貴族院議員にも、議員経費問題が波及したことから、政府は、互選により残存している世襲貴族議員が死亡した場合の補欠選挙を行わないこと、重大な違法行為を行った貴族院議員を除名又は資格停止とすること、貴族院議員の辞職を容認すること等の規定を含む憲法改革関係の法案を急遽2009年7月20日に提出した。2008年3月の政府白書では憲法再生法案草案⁽⁵⁷⁾という題名で提案されたが、これには異論もあり、法案の題名には憲法改革及び統治法案⁽⁵⁸⁾が採用されて提出された。しかし、2008-09年会期の会期末は2009年11月12日であり、同

(50) Meg Russell, "House of Lords Reform: Are We Nearly There Yet?" *The Political Quarterly*, Vol.80, No.1, January-March 2009, p.121.

(51) Ian Cruse, *Possible Implications of House of Lords Reform*, House of Lords Library Note, LLN 2010/014, 25 June 2010, p.21 (fn. 73).

(52) House of Commons Public Administration Select Committee, *Response to White Paper: "An Elected Second Chamber"*, Fifth Report of Session 2008-09, 21 January 2009 (HC 137).

(53) HC *Hansard*, 9 March 2009, cols. 89-90W.

(54) *Building Britain's Future*, June 2009 (Cm 7654).

(55) 齋藤憲司「英国における政治倫理—下院議員経費スキャンダルと制度の変容—」『レファレンス』710号, 2010.3, pp.5-27. を参照。

(56) Parliamentary Standards Act 2009 (c. 13).

(57) Draft Constitution Renewal Bill.

(58) Constitutional Reform and Governance Bill.

法案は、次の 2009-10 年会期へ継続審議とされた。

(4) 最高裁判所の発足と貴族院改革

英国では、議会上院である貴族院が、歴史的に最高裁判所の機能を担ってきた。この貴族院の司法機能は、国王の裁判所を源流とし、600 年以上にわたって発展してきたが、2009 年 10 月 1 日、最高裁判所 (Supreme Court) が設置され、権力分立の徹底が図られた⁽⁵⁹⁾。

この改革は、2003 年 6 月 12 日に、ブレア首相が、貴族院上訴委員会 (Appellate Committee) に代えて最高裁判所を設置すると表明したことに始まる⁽⁶⁰⁾。それまで貴族院上訴委員会は、イングランド、ウェールズ、北アイルランドの民事・刑事裁判における最終上告審の役割、スコットランドの民事裁判の最終上告審の役割を果たしてきた。貴族院の常任上訴貴族 (Lord Appeal in Ordinary) は、司法部と立法部の連結点となっていた。しかし、2005 年憲法改革法第 3 章の関係規定が、同法の第 11 施行命令により 2009 年 10 月 1 日から施行され、貴族院の最終審の機能は、最高裁判所に移管された。また、枢密院司法委員会は、これまで、1998 年スコットランド法、1998 年北アイルランド法及び 2006 年ウェールズ統治法⁽⁶¹⁾により、各地域への権限委譲に関する事項の最終審の役割を有していたが、これも最高裁判所に移管された。なお、枢密院司法委員会は、これまでどおり一部の英連邦諸国及び属領の最終審の役割を有する。

最高裁判所は、1980 年代から刑事法院の建物

として使用されていたミドルセックス・ギルドホールを庁舎として、2009 年 10 月 16 日に女王が正式にこれを発足させた。この庁舎は、パラメント・スクエア西側に位置し、議会に對面するとともに、両側には行政部 (大蔵省庁舎) とウェストミンスター寺院があり、英国の新たな権力分立を象徴するものとされている。

初代最高裁判事には、貴族院の常任上訴貴族 12 名が就任するものとされた⁽⁶²⁾。最高裁長官のフィリップス卿 (Lord Phillips) は、権力分立の確立、特に司法と立法の分離の重要性を強調している。なお、枢密院司法委員会は、構成員が最高裁判事と重なることから、従前のダウニング街 9 番から、最高裁判所と同じ庁舎に移転している。なお、新たに 2009 年最高裁判所規則が制定され、2009 年 10 月 1 日から施行されている。同規則は、上告許可の申請、上告の開始及び準備、上告の聴聞及び決定、一般規定、特定の上告及び付託、手数料及び費用、経過措置等について規定する。また、最高裁判所は、貴族院の民事、刑事及び租税訴訟関係の事務処理規則と上訴委員会議事規則に代わる事務処理規則を定めている。

ただし、英国議会のウェブサイトによれば、最高裁判所の設置根拠である 2005 年憲法改革法も、少なくとも理論上は議会が改廃することができることから、最高裁判所発足後も、英国の憲法原理の一つである議会主権 (Parliamentary sovereignty) について、基本的に変容はないと説明されている⁽⁶³⁾。

(59) 幡新大実「KEY WORD 連合王国最高裁判所 (The Supreme Court of the United Kingdom)」『法学教室』352 号、2010.1, pp.2-3; 拙稿「海外法律情報 英国—最高裁判所の発足と貴族院改革—」『ジュリスト』1391 号、2009.12.15, p.147. を参照。

(60) なお、最高裁判所としての貴族院においては、控訴委員会 (Appeal Committee) に対し、請願の形式で上告提起を行うこととされていた (House of Lords, *Judicial Work*, House of Lords Briefing, 2008, p.4.)。

(61) Scotland Act 1998 (c. 46); Northern Ireland Act 1998 (c. 47); Government of Wales Act 2006 (c. 32).

(62) 発足後 1 名欠員があったが、2010 年 3 月 23 日、ジョン・ダイソン (John Dyson) が 12 番目の最高裁判事に任命されたことが公表された (UK Supreme Court, “Sir John Dyson appointed as 12th Justice of the UK Supreme Court,” Press release 02/10, 23 Mar 2010.)。

(63) UK Parliament, “Parliamentary sovereignty.” <<http://www.parliament.uk>>

(5) ブラウン政権の幕引きと貴族院改革の蹉跎
 ブラウン政権下で最後となる 2009 年 11 月 18 日の女王演説では、政府の施政方針が明らかにされ、2009-10 年会期の立法計画として、100% 又は 80% 公選制の第二院とするための貴族院改革法の草案を公表することが示された。

2009 年 11 月 19 日には、庶民院において、前会期で継続審議とされた憲法改革及び統治法案の第一読会及び第二読会が行われた。2010 年 2 月 9 日まで同法案の委員会段階の審査が行われたが、2 月 2 日、ブラウン首相は、講演の中で、貴族院から世襲貴族を排除するとともに、庶民院の選挙制度を改正し、次々回の総選挙から選択投票制を導入するためのレファレンダムを実施することを示した⁽⁶⁴⁾。そして、この委員会段階で修正が行われ、憲法改革及び統治法案に、選挙制度改革のレファレンダムの章が追加され、3 月 3 日、貴族院に送付された。

2009-10 年会期は総選挙が予定されていたため短期の会期となったが、2010 年 4 月 6 日にブラウン首相が総選挙の実施を公表してから 4 月 8 日の閉会までの議事一掃期間 (wash-up period)⁽⁶⁵⁾に、多くの法律案が成立した。その中には、公務員制度の法制化、条約承認手続の法制化、庶民院議員及び貴族院議員の国外収益及び外国資産の内国課税等を内容とする 2010 年憲法改革及び統治法⁽⁶⁶⁾も含まれている。これによって、憲法改革及び統治法案のうち、庶民院修正で追加された選挙制度に関するレファ

レンダムに関する条項のほか、提出時から盛り込まれていた残存世襲貴族議員が死亡した場合の補欠選挙の廃止、重大な違法行為を行った貴族院議員の除名又は資格停止、貴族院議員の辞職等に関する規定も削られた。

なお、2010 年 3 月 14 日には、サンデー・タイムズ紙などで政府が総選挙前に貴族院改革法案草案を公表するとの報道がなされた。しかし、結局、2009-10 年会期において女王演説で予告された貴族院改革法の草案が公表されることはなかった⁽⁶⁷⁾。

一方、貴族院の審議運営等に関する改革については、貴族院において、情報特別委員会、貴族院議長の演説、質疑、バックベンチャーによる非公式グループなどで検討が続けられた⁽⁶⁸⁾。また、グロコット卿 (Lord Grocott) を委員長とする労働党の貴族院議員による議事運営に関する委員会が、2010 年 3 月に、クエスチョン・タイム、文書声明、大委員会、委員会の法案審査、行為規範の監督、法律の事後審査といった事項の改善について報告書を提出している⁽⁶⁹⁾。

3 ブレア・ブラウン改革の到達点

ブレア政権の貴族院改革における可視的な実績は、大多数の世襲貴族の排除、貴族院の最高裁判所機能の分離に象徴される。この英国憲法史の中でも特筆すべき改革のいずれもが総選挙での民意の調達を受けて、憲法的重要性を有する議会制定法によって達成され、世界でほぼ唯

(64) The National Archives, "Number 10. gov. UK: Speech on transforming politics, Tuesday 2 February 2010." <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/>>

(65) "wash-up" とは、議会解散前に法案成立を確保するための方法で、政府が野党に協力を求め、法案は、しばしば議論となる条項が削られた形で成立する (Cabinet Office, "Guide to Parliamentary Work," paras.4.12-13. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/>>; UK Parliament, "Glossary, Wash-up." <<http://www.parliament.uk/>>).

(66) Constitutional Reform and Governance Act 2010 (c. 25). なお、この法律については、河島太朗「立法情報 イギリス 2010 年憲法改革及び統治法の制定」『外国の立法』(月刊版) No.245-1, 2010.10, pp.8-9; 拙稿「海外法律情報 英国—2010 年憲法改革及び統治法—ブラウン政権下の未完の憲法改革」『ジュリスト』1410 号, 2010.11.1, p.104. を参照。

(67) House of Commons, *Sessional Information Digest 2009-10*, p.B1.

(68) Nicola Newson, *House of Lords: Reform of Working Practices, 2000-2010*, House of Lords Library Note, LLN 2010/017, 8 July 2010, pp.19-26.

(69) *ibid.*, pp.25-26.

一となっている身分制議会たる「貴族院」の實質的な消滅の端緒もつけられた。ただし、英国の議会改革が、英国の政治システムの漸進性という特徴を反映して、一貫した改革の達成が困難なものであり、改革の方向性や最終目標が必ずしも明瞭とはならない⁽⁷⁰⁾ことから、貴族院改革についても、世襲貴族が一部残存する結果となり、廃止方針が打ち出された大法官の職についても職自体は残存する結果となった。また、庶民院に比して弱い第二院の権限は維持しようとする一方で、第二院に公選議員を大多数導入するという流れが作られた。

なお、貴族院改革の第二段階において、合同委員会方式が用いられたが、合同委員会の提示したオプションを各議院で表決に付したところ、上下両院間の表決が異なるデッドロックに陥る事態を招き、合同委員会方式・上下各議院表決方式の限界を露呈した。その後、上下両院議員の双方を交えた超党派グループによる協議に切り替えたが、これも各党間で合意できる事項はともかく、そうでない場合は両論併記とならざるを得ず、再び議会での表決に付され、上下両院の意思の一致は見なかった。

ブラウン首相は、ブレア政権の下での特別顧問を多用する大統領的政治から、英国伝統の議会中心の統治構造に回帰させる憲法改革構想を提起し、就任当初は、好調な支持率を維持した。しかし、ブラウン首相は、解散を見送り、就任から約3年にわたり選挙を経ないまま首相の職に在り、また、議員経費問題の影響で政治不信を招いたため、その求心力が削がれた。憲法改革の成果も、2010年4月の解散間際に、2010年憲法改革及び統治法が制定されたが、貴族院

改革は未完に終わった。

貴族院改革については、ブレア政権で完成を見なかった新たな第二院の構成に関して、2008年7月に第二院の大部分の議員を公選とする方向性が正式に政府白書に盛り込まれ、その後、政府は法案草案の公表にも意欲を示したものの、結局実現されず、2010年5月の庶民院議員総選挙後に持ち越された。なお、貴族院の公選化という構想については、第二院の権限強化の可能性が指摘され⁽⁷¹⁾、単に民主的であるとの理由による第二院の公選化に対する懸念も提示されている⁽⁷²⁾。また、貴族院が公選となると、庶民院に対抗する機関となり、庶民院議員の選挙区での役割を浸食するおそれも指摘されている⁽⁷³⁾。

フィリップ・ノートンによれば、貴族院の構成に係る改革の方向性については、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⁽⁷⁴⁾。維持とは、現行の任命制の議院を維持することである。改革とは、ウェイカム委員会や2001年政府白書が提案した20%程度公選の議院とすることであり、ジャック・ストローが一時提案していた50%任命・50%公選の議院とすることもこれに当たる。代替とは、元老院といった名称で公選の第二院とすることで、2007年3月に庶民院が支持した80%ないし全員公選の議院とすることがこれに当たる。除去とは、第二院を廃止することである。公選比率を始めとする新たな第二院の構成の問題は、ノートンが言うところの「代替」という方向性で、ポスト・ブラウン政権に持ち越されることとなった。

なお、在任中、貴族院の司法機能を分離し、

(70) Dawn Oliver, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p.202.

(71) Meg Russell, *Lords Reform: Principles and Prospects, Lecture at the invitation of the Leader of the House of Lords*, 13 November 2007, p.7.

(72) Professor the Lord Norton of Louth, *House of Lords Reform: Leader's Seminar*, 11 December 2007, p.9.

(73) Donald Shell, *The House of Lords*, Manchester: Manchester University Press, 2007, p.168.

(74) Lord Norton, *op.cit.*⁽⁷²⁾, pp.4-5; Bill Jones and Philip Norton, *Politics UK*, 7th ed., Harlow: Longman, 2010, pp.370-373.

最高裁判所の設置がなされたものの、これも第二次ブレア政権中にルールが敷かれたものに過ぎない。結局、1997年以降の労働党政権下の貴族院改革は未完のまま終わり、新たな第二院の構築は、総選挙後の新政権に委ねられることとなった。また、ブラウン政権下においても、貴族院の議事運営に係る改革に関しては議論がなされ、労働党のトニー・ライト (Tony Wright) を委員長とする庶民院改革に関する特別委員会⁽⁷⁵⁾と同様の委員会を貴族院にも設置すべきという提案もなされたが、これも総選挙後に先送りされている⁽⁷⁶⁾。なお、2010年憲法改革及び統治法の制定過程の最終段階で法案から削られた規定のうち、残存世襲貴族議員が死亡した場合の補欠選挙の廃止、重大な違法行為を行った貴族院議員の除名又は資格停止、貴族院議員の辞職に関する事項については、新たな連立政権発足後も課題となった。これを受け、自由民主党のスティール卿 (Lord Steel) が、これらの事項に関する貴族院改革法案⁽⁷⁷⁾を2010年5月26日に議員立法で提出したというような動きもあった。

III キャメロン連立政権下の貴族院改革の動向

1 連立政権の貴族院改革構想

(1) 2010年総選挙とキャメロン連立政権の発足

英国は、二大政党制の発祥の国と言われるが、2010年5月6日の総選挙の結果、議会下院である庶民院で単独過半数を制する政党が存在しないハング・パーラメントという状態となった⁽⁷⁸⁾。総選挙の結果かかる状態となったのは、1974年のウィルソン労働党政権以来のことであった。議会は2010年4月12日に公式に解散され、選挙戦に突入した。貴族院改革について、主要三党は、それぞれのマニフェストにおいて、次のように主張した⁽⁷⁹⁾。保守党は、大部分が公選制の第二院のための合意形成を掲げ、自由民主党は、貴族院を完全な公選の第二院とし、現在より議員数を削減するとした。労働党は、庶民院の選挙制度改革に係るレファレンダムと同日に貴族院改革に関するレファレンダムを実施することを掲げた。また、労働党は、完全な公選の第二院を支持し、世襲貴族の完全排除、総選挙と同時の3分の1ずつの部分改選、非拘束名簿式比例代表制を提案することを示した。

2010年5月6日の庶民院議員総選挙（全650議席）では、保守党が得票率36.1%で306議席、労働党が得票率は29%で258議席という結果となった。第3党の自由民主党は、大政党に有利な単純小選挙区制の影響で、得票率は23%であったものの57議席という結果に終わった⁽⁸⁰⁾。

総選挙の開票結果を受け、自由民主党のニック・クレグ (Nick Clegg) 党首は、第一党となった保守党のデービッド・キャメロン (David

(75) 2009年7月20日に設置され、11月24日に、庶民院の特別委員会、議事運営等に関する報告書 (House of Commons Reform Committee, *Rebuilding the House*, First Report of Session 2008-09, 24 November 2009 (HC 1117).) を提出している。

(76) Newson, *op.cit.*(68), pp.26-29.

(77) House of Lords Reform Bill.

(78) 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. を参照。

(79) Lucinda Maer, *Reform of the House of Lords: the Coalition Agreement and further developments*, House of Commons Standard Note, SN/PC/05623, 2 June 2010, p.3; Conservative Party, *An Invitation to Join the Government of Britain*, 2010, p.67; Liberal Democrats, *Liberal Democrat Manifesto 2010*, 2010, p.88; Labour Party, *The Labour Party Manifesto 2010: A Future Fair for All*, 2010, p.9.3.

(80) このほか、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域政党が若干の議席を確保したほか、緑の党が初めて1議席を獲得するなどした。なお、候補者の死亡により同年5月27日に選挙が行われた議席が一つあったが、これも保守党が制し、2010年庶民院総選挙後の保守党の議席数は307議席となった。

Cameron) 党首に連立協議を呼びかけた。ブラウン首相も自由民主党との連立協議を画策したが、不調に終わり辞任を表明した。2010年5月11日、保守・自由民主の連立政権が発足することとなり、キャメロン党首が女王エリザベス二世に謁見し首相に任命された。ここに、13年ぶりの政権交代、戦後初の連立政権が成立した。同日付けで保守党・自由民主党の連立協議合意文書⁽⁸¹⁾が作成され、5月13日に初閣議、5月20日に政府の連立政権5年計画⁽⁸²⁾の公表と目まぐるしく新政権がスタートした。

(2) 連立合意と貴族院改革

2010年5月25日には女王演説が行われ、2010-11年会期の政府の立法計画が公表され⁽⁸³⁾、特に政治改革分野については、民意が正確に反映される比例代表制（単記移譲式投票制）を主張してきた自由民主党の意向が強く反映されるものとなった。この分野で注目されたのが、議会改革に関する法案であった。これは、現行の単純小選挙区制から選択投票制への移行に係る選挙制度改革のレファレンダムの実施、庶民院の議員数の削減、汚職議員のリコール制導入と選挙区有権者10%以上の署名による補欠選挙の実施を内容とする。また、議会期を5年に固定し、次回総選挙を2015年5月7日とするとともに、早期の解散には庶民院議員の55%以上の賛成を要件とした。このほか、全部又は大部分を比例

代表制による公選議員とする貴族院改革に係る提案、議会特権法案の草案を公表することが示された。

総選挙前、キャメロンは、保守党所属貴族院議員を懐柔するため、貴族院改革の優先度を低くしていたが、2010年6月2日の庶民院本会議の首相質問の際に、12月までに貴族院の大部分を公選とするための草案を提案すると述べた⁽⁸⁴⁾。なお、同じく6月2日、キャメロン首相は、庶民院における文書声明で、政治改革・憲法改革については、副首相となったクレグが担当することを表明した⁽⁸⁵⁾。そして、女王演説で示された議会改革に関する法案として、議会期の固定、早期の解散要件等を定める議会期固定法案⁽⁸⁶⁾と、2011年5月5日に選択投票制に係るレファレンダムを実施すること、議員定数削減のため選挙区を600に削減すること等を内容とする議会投票制度及び選挙区法案⁽⁸⁷⁾が、議会が夏期休会に入る直前の7月22日に庶民院に提出された⁽⁸⁸⁾。

連立政権の貴族院改革については、連立協議合意文書及び政府の連立政権5年計画によれば、比例代表制を基礎とする全部又は大部分が公選の上院設置の提案をするための委員会を設置し、委員会は、2010年12月までに、草案をとりまとめるものとされた⁽⁸⁹⁾。また、新たな上院の任期は、単一かつ長期のものとすることが示されているが、現在の貴族院議員の既得権

(81) Conservatives and Liberal Democrat, *Conservative Liberal Democrat coalition negotiations, Agreements reached 11 May 2010*.

(82) HM Government, *The Coalition: our programme for government*, May 2010.

(83) 拙稿「海外法律情報 英国—キャメロン連立政権の発足と立法計画—」『ジュリスト』1404号, 2010.7.15, p.43. を参照。

(84) HC *Hansard*, 2 June 2010, col. 426.

(85) HC *Hansard*, 2 June 2010, col. 23WS.

(86) Fixed-term Parliaments Bill.

(87) Parliamentary Voting System and Constituencies Bill. この法案は、2011年2月16日に、2011年議会投票制度及び選挙区法 (Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 (c. 1)) として制定されたが、5月5日に実施された庶民院の選挙制度を単純小選挙区制から選択投票制に変更するためのレファレンダムは否決されている。

(88) 拙稿「海外法律情報 英国—キャメロン連立政権下の政治改革—選挙制度・議会期関係立法と貴族院改革法案」『ジュリスト』1429号, 2011.9.15, p.99. を参照。

(89) Conservatives and Liberal Democrat, *op.cit.*(81), pp.3-4; HM Government, *op.cit.*(82), p.27.

は維持するものとしている。なお、貴族院議員の任命については、暫定的に、直近の総選挙における各政党の得票率を反映させるものとしている。

しかし、2010年5月の庶民院解散時の授爵では、ブラウン首相の推薦によって労働党所属議員が比較的多い配分で各党所属貴族院議員の任命が行われたが、10月に無所属の貴族院議員が貴族院任命委員会の指名によって任命され、11月19日には保守党・自由民主党に多く配分された貴族院議員の任命が行われたことが政府によって公表されている⁽⁹⁰⁾。

政府に置かれた貴族院改革に関する委員会は、クレグ副首相を委員長とし、上下両院の政権党と主たる野党の幹部議員（政治・憲法改革担当相、貴族院院内総務、貴族院副院内総務、影の貴族院院内総務、庶民院院内総務、庶民院副院内総務、影の庶民院院内総務、影の司法相）から構成されることが、2010年6月7日の女王演説に関するクレグ副首相と影の大法官兼司法相ジャック・ストローとの討論で明らかにされた⁽⁹¹⁾。なお、この委員会の構成員については、同年秋に行われた労働党の影の内閣の改造を反映した変更が加えられているが⁽⁹²⁾、クロスベンチャーは、その構成員に加えられていない。前述のように、政府は、貴族院改革法案の草案を2010年末までに公表するとしていたが、その後、草案公表は2011年の早期に行うと修正した⁽⁹³⁾。また、草案公表後に、上下両院の合同委員会において立法前審査を行い、その後に法案提出を決定するものとしている。

一方、2010年5月のキャメロン連立政権発足

後、2011年4月までに、合計117名（年平均で128名となる。）の一代貴族が任命された⁽⁹⁴⁾。その党派別内訳は、保守党47名、労働党39名、自由民主党24名、その他7名である。これにより、貴族院議員の登院可能な議員数は792名、総議員数は831名となり、これは1999年貴族院法による世襲貴族の排除により2000年の時点で総議員数が666名となって以降、最大の議員数となった。これについては、ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン憲法ユニットのメグ・ラッセル（Meg Russell）によって、連立政権の合意により、直近の総選挙における各政党の得票率を反映させると、総議員数は1,062名となり、クロスベンチャーズ（無所属議員の会派）の現在の議席率（23%）を維持しようとする総議員数は1,142名となると指摘されている⁽⁹⁵⁾。このため、新たな貴族院議員の任命は一時停止し、引退により750名を議員数の上限とすべきとの提言がなされている⁽⁹⁶⁾。また、これは、新たな立法を伴わず実行できる暫定措置であるが、政府が意図する大規模な貴族院改革が成功しなかった場合には、この暫定措置に法的根拠を付与する必要があるとの提言がなされている⁽⁹⁷⁾。

なお、貴族院議長については、選択投票制の投票方式により互選されるが、2006年のヘイマン女性男爵の初代議長就任以来5年を経て改選がなされ、6人の候補者のうちから、クロスベンチャーズの会派長であるドゥーサーザ女性男爵（Baroness D'Souza）が選出され、2011年9月1日に議長職に就任した。

(90) Maer, *op.cit.*(79), pp.8-10.

(91) HC *Hansard*, 7 June 2010, col. 48.

(92) HL *Hansard*, 9 November 2010, col. WA 62.

(93) HL *Hansard*, 28 October 2010, col. WA 319.

(94) Meg Russell, *House Full: Time to get a grip on Lords Appointments*, The Constitution Unit, April 2011, pp.6-11.

(95) *ibid.*, pp.10-11.

(96) *ibid.*, p.19.

(97) *ibid.*, p.20.

2 貴族院改革法案草案

連立政権の下で超党派の委員会で進めてきた貴族院改革については、2010年6月から12月まで7回にわたる検討を経て、2011年5月17日、貴族院改革法案草案⁽⁹⁸⁾を、クレッグ副首相が議会に提出するとともに、政府が公表し、具体的なプランが示された⁽⁹⁹⁾。貴族院改革法案草案は、白書、本則9章(68か条)と附則9の条文から構成され、説明文書が添付されている。条文の構成は、第1章 貴族院の構成、第2章 公選議員、第3章 任命議員、第4章 聖職貴族、第5章 閣僚議員、第6章 暫定議員、第7章 欠格事由、第8章 議員資格に係る一般規定、第9章 雑則となっている。

(1) 貴族院改革法案草案の内容

キャメロン首相とクレッグ副首相の連名による白書の序文⁽¹⁰⁰⁾によれば、この草案は、貴族院をより民主的な公選議院とするためのものとされている。そして、貴族院の活動の意義について認めつつ、民主的正統性の欠如について指摘している。また、貴族院の完全な改革は、100年来の未解決の複雑な課題との認識を示している。

序文の中で、超党派の委員会において、多くの点で合意がなされたが、公選議員の数と選挙制度の型に関して意見の相違が残ったことが示されている。その上で、政府としては、上院の将来に関する議論は、詳細になされることを期するとともに、80%公選制の案により法案草案を公表して、立法前審査に付することとしている。ただし、連立合意文書で示したように、全議員を公選制とすることについても排除はしていない。法案草案では、単記移譲式投票制を採用しているが、その他名簿式投票制のような比

例代表制の採用についても否定していない。改革後の貴族院の姿については、白書の提案部分に、以下のように記されている⁽¹⁰¹⁾。

(i) 名称

まず、名称についてであるが、政府は、少なくとも立法前審査の提案段階までは、貴族院の名称を使用することとしている。超党派の委員会は、「元老院 (Senate)」を始めとする様々な名称を検討したが、白書の中での一連の提案は、漸進的な改革を指向するものである。当分の間、貴族院の名称を使用することとしたものである。政府は、名称に係る議論によって第二院の構成という根源的な問題から注意がそらされてはならないとしている。

(ii) 改革後の貴族院の機能・権限

次に、貴族院の機能については、貴族院は、立法部における重要な役割を有し、第二院として統治機構の不可欠の要素であるという認識の下、庶民院とともに立法の責任を分有している。貴族院は、政府及び庶民院に再考を求め、修正機能を担うとともに、貴族院議員の口頭質問及び文書質問により、政府活動の監視を行い、政府の決定及び活動の責任を問うものとする。貴族院特別委員会は、公共政策に関する調査を行うとともに、議会に対して特別委員会の調査結果を報告する。政府は、これらの機能は、貴族院改革後も不変であり、かかる有益な活動は継続されるべきものとしている。

貴族院の権限については、次のような認識に立つ。すなわち、第二院の構成の変化は、必ずしも、議会の議院の地位にも、両院間の現行憲法上の関係性にも変更をもたらすものではないとする。両院間の関係性については、制定法と

(98) *House of Lords Reform Draft Bill*, May 2011 (Cm 8077).

(99) 法案草案に対する議会内外からの反応については、Ian Cruse, *House of Lords Reform Draft Bill*, House of Lords Library Note, LLN 2011/021, 16 June 2011. を参照。

(100) *op.cit.*(98), pp.5-6.

(101) *ibid.*, pp.10-29.

慣行によって規律されている。1911年議会議法及び1949年議会議法は、貴族院が究極的には庶民院の意思に従うことを定め、場合により、貴族院の同意なしに立法がなされ得ることとしている。政府は、両議会議法を改正し、両院間の権限関係の均衡を変更することは意図していない。ただし、両議会議法は、稀にしか用いられない最終手段であり、両院関係は、長期間を経て形成された一連の慣行によって規律されている。このため、①庶民院の信任を得た政府の立法計画を可決すべきこと、②時の政府が庶民院の信任を保持する場合にのみ政権にとどまることができるという原則、③マニフェストに記載された法案か否かを問わず、貴族院は庶民院が可決した法案を否決することについては十分な留意をしなければならないこと、④貴族院が合理的な期間内に政府提出法案を処理するという原則が存在する。とりわけ、庶民院の財政上の特権を支持するという慣行は、最も重要である。

政府の立場は、これらの慣行は良好な両院関係の維持に資するものであり、長期間にわたり発展してきたデリケートな均衡であるとする。そして、第二院の権限は、拡張されるべきではなく、庶民院の優越は維持されるべきであるとする。上述のような原則によって現れる現行の両院関係は、政府と庶民院との関係を弱体化させることなく、立法過程に資するとともに、第二院に実質的な貢献機会をもたらすものであるとする。政府は、立法における両院の現行権限が慣行レベルの事項であることから、これを成文化する意図はなく、法案草案第2条に現行の両院関係には影響を及ぼさないことを規定することが最善であるとする。

このため、貴族院の機能は、政府及び庶民院に再考を求め、修正機能を担うとともに、政府

活動の監視を行うものとされ、貴族院改革法案草案第2条は、1911年議会議法及び1949年議会議法と慣行によって規律される現行の庶民院の公法案審議に係る優越には影響を及ぼさないと規定する。

(iii) 改革後の貴族院の構成

改革後の貴族院の規模と構成については、貴族院議員数が2011年5月3日現在で請暇中・議員資格停止中・欠格の議員を除き789名である一方、2009-10年会期における1日当たりの平均出席議員は388名に止まることから、全議員数で貴族院は庶民院を上回るものの、実働する議員の規模としてはかなり下回るということを前提とする。このため政府は、改革後の貴族院は300名の議員から構成されることを提案している。改革後の貴族院の議員は常勤となり、300名の議員で現在の1日平均出席議員388名と同じ範囲の職務を遂行することができるとしている。貴族院の構成については、240名の公選議員と60名の任命議員のほか、12名の英国教会大主教・主教、閣僚議員⁽¹⁰²⁾から成るよう、段階的に移行するものとする。公選議員・任命議員とも、任期は3議会期(15年)で再選・再任不可とされ、庶民院総選挙と同時に3分の1ずつを選出する⁽¹⁰³⁾。草案は、単記移譲式比例代表制を採用するが、名簿式比例代表制の採用も否定していない。なお、爵位と第二院の議員資格との関係は遮断することとしており、爵位はあくまで栄誉に転換される。

連立合意文書では、完全公選の第二院又は大部分公選の第二院を提案しており、これは民主制の根源にかかわる問題である。一方で、独立的で非党派的な意見によって議会に貢献することを重視する論者も多数おり、各分野で傑出し

(102) 英国の大臣は、議会のいずれかの議院に議席を有するとともに、自らの所属議院にしか出席することができないため、閣僚議員というカテゴリーが設けられている。

(103) 庶民院総選挙については、キャメロン連立政権下の2011年9月15日、2011年議会期固定法(Fixed-term Parliaments Act 2010 (c. 14))が制定されている。この法律は、議会期を原則として5年に固定し、次回総選挙を2015年5月7日、次々回以降の総選挙を5年ごとの5月の第一木曜日に行うとするものである。

た人材の知識・経験が立法の議会審議に有益であるという意見もある。法案草案では、80%公選の議院を提案している。これは、法案草案が、部分的任命制の議院がいかにか有効に作用するかを示すものであるが、あくまで草案であり、完全な公選議院を含むオプションも検討する予定とされている。

完全な公選議院とする場合には、第一移行期においては、100名の公選議員、閣僚議員、宗教関係議員及び第一移行期暫定議員から構成され、第二移行期においては、200名の公選議員、閣僚議員、宗教関係議員及び第二移行期暫定議員から構成されることとなる。改革後の貴族院は、300名の公選議員と閣僚議員とから構成されることとなり、貴族院任命委員会に係る規定等は削られることとなる。政府は、完全な公選議員とするか、大部分を公選議員とするかについて、意見を聴取したいとしている。

(2) 今後の動向

政府は、上下両院合同委員会を速やかに設置し、法案草案を検討し、会期末までに報告書を提出することを期するとしている。法案草案に関する意見は、内閣府又は合同委員会に提出されるものとし、2015年に改革後の貴族院の最初の選挙が行われるものとしている。

3 連立政権の貴族院改革の課題

2010年5月の庶民院議員総選挙の結果、保守党・自由民主党の連立政権が発足し、連立協議合意文書と政府の連立政権5年計画において、下院の選挙制度を単記投票制とするか否かを問うレファレンダムの実施、上院への比例代表制の導入が掲げられた。連立政権入りを果たした自由民主党は、1996年に、貴族院を比例代表制で選出される約100名の議員からなる元老院に代え、その権限を強化することを主張し⁽¹⁰⁴⁾、

また、従来から単記移議式投票制による比例代表制を提唱している。また、主な英連邦加盟国の一つであるオーストラリアの連邦議会の選挙制度は、下院は単記投票制、上院は単記移議式投票制であり、多数代表制と比例代表制の組合せとなっている。なお、英国の選挙制度改革史においても、単記投票制と単記移議式投票制は、しばしば導入論議の対象となってきた。これらのことからして、英国の上下両院の選挙制度を、オーストラリアと類似の組合せとするというのは一つの考え方であろう。しかし、オーストラリアの二院制は、連邦国家における権限対等・構成相異の「強い二院制」である。

英国の2011年5月5日の庶民院選挙制度に関するレファレンダムでは、単記投票制への移行は否決され、相対多数式の単純小選挙区制が維持されたが、いずれにしても下院が多数代表制であることに変わりはない。英国における上院への比例代表制の導入は、20世紀初頭の貴族院改革の端緒となった上下両院の対立が生じ得る両院関係に戻るおそれも内在している。換言すれば、単一国家において、下院では単純小選挙区制により多数派を形成し、上院では単記移議式比例代表制によって多様な民意を反映し、上下両院を直接公選にしようとするときに、権限が非対等で構成が中立的な第二院を維持し得るのか否か、両院間の調整をどのようにするのか問われている。

実際、貴族院の民主的正統性と権限との関係には多くの議論が提起されている。この点に関して、ソールズベリー慣行については、そもそも、マンチェスター大学のロドニー・ブレイジャー (Rodney Brazier) が、1999年に世襲貴族の大多数が排除されたことをもって、同慣行は失効したと主張していたところであるが、シンクタンクのアダム・スミス研究所のイーモン・バトラー (Eamonn Butler) によって、単独政

(104) Rodney Brazier, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p.262.

党が総選挙にマニフェストに掲げ有権者の委任を受けた法案を貴族院が第二読会で否決しないという前提は、連立政権の発足によって揺らいでいるという指摘もなされている⁽¹⁰⁵⁾。キングス・カレッジ・ロンドンのヴァーノン・ボグダナー (Vernon Bogdanor) も、ソールズベリー慣行は、1999年を境界として既に疑問視されており、第二院が公選制となった場合には存続し得ないと説くとともに⁽¹⁰⁶⁾、公選上院は強固な民主的正統性を有し、より強い上院となることから、1911年議会法及び1949年議会法の見直しも不可避であると指摘する⁽¹⁰⁷⁾。

このほか、ソールズベリー慣行に関しては、野党時代の自由民主党のウォレス卿 (Lord Wallace) が、2006年11月3日の慣行に関する上下両院合同委員会の報告書において、ソールズベリー慣行は、庶民院の労働党と貴族院の保守党による歴史的交渉であり、現在の状況とは無関係である旨の見解を示している⁽¹⁰⁸⁾。また、連立政権発足後、多くの貴族院議員が、連立政権の場合には、各連立パートナーのマニフェストが有権者の明確な委任を受けていない連立政権計画に取って代わられている以上、ソールズベリー慣行の制約は受けないと主張している⁽¹⁰⁹⁾。

なお、両院協議会の導入という構想は、これまでにブライス・レポートなどにおいても提起された考え方であり、特段新しいものではない

が、ブレイジャーは、両院間の立法に関する対立を解決するために、両院合同特別委員会を設置することを示唆している⁽¹¹⁰⁾。

IV ウェストミンスター・モデルと第二院

1 レイプハルトの類型化分析とその継承・展開

次に、英国の二院制改革を検討対象として、両院公選制の議院内閣制における第二院の構成と機能がいかにあるべきかに関して考察を試みる。そのための道具概念として用いるのは、多数派型と合意型というデモクラシーの二類型を踏まえた上で、上下両院の権限、民主的正統性及び構成に着目して行った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) による二院制に関する類型化分析である⁽¹¹¹⁾。そもそも二院制議会は、各国の政治制度、歴史的な文脈、社会的背景の中で、両院の組織構成原理及び権限関係が帰結され、極めて多様な姿を示しており、レイプハルトによる二院制に関する類型化分析は、各国の二院制議会研究を行う際にも有用な分析枠組みとなっている。

(1) 「多数派型」と「合意型」

まず、レイプハルトは、民主主義の類型を、「多数派型」(Majoritarian Model)、すなわち権力ないし権威が選挙民多数派ないし議会多数

(105) Cruse, *op.cit.*(51), p.12. なお、バトラーは、貴族院議員が党派的に行動し過ぎると、貴族院の存在意義が疑問視されるとの指摘も行っている。

(106) Vernon Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford: Hart, 2009, p.166.

(107) *ibid.*, p.169.

(108) Joint Committee on Conventions, *op.cit.*(36), p.30.

(109) Institute for Government, *One Year On: The first year of coalition government*, May 2011, pp.60-61.

(110) Rodney Brazier, *Constitutional Reform: Reshaping the British Political System*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 2008, p.76.

(111) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999, pp.200-215. (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。なお、レイプハルト理論の紹介として、高見勝利「デモクラシーの諸形態」『現代日本の議政と憲法』岩波書店, 2008, pp.3-35; 杉原泰雄・只野雅人『憲法と議会制度』(現代憲法大系9) 法律文化社, 2007, pp.359-363. がある。

派に集中するような政治の仕組みを採用する国で、英国の経験を主たる素材とすることから「ウェストミンスター・モデル」(Westminster Model)とも呼ばれるものと、「合意型」(Consensus Model)、すなわち選挙により勝利した政党ないし議会多数派と少数派との合意に重点を置く政治の仕組みを採用する国、という二大類型に分類した。レイプハルトによると、合意型のメルクマールの一つは二院制の存在であり、「多数派型」は一院制を指向し、一方「合意型」は各議院対等な権力を有する二院制を指向するという。

レイプハルトは、「多数派型」の典型例として、英国、1996年の比例代表制導入以前のニュージーランド、執政府・政党次元においてバルバドスを挙げ、「合意型」の典型例として、スイス、1993年の連邦制導入以降のベルギー、欧州連合(EU)を挙げている⁽¹¹²⁾。そして、純粋な「多数派型」は、英国、1996年以前のニュージーランド、執政府・政党次元に関して旧英領のカリブ海諸国といった国に限られる極めて稀なものであるとする⁽¹¹³⁾。

レイプハルトは、世界36か国のデモクラシーの形態を検討するに当たり、多数派型デモクラシーと合意型デモクラシーの10の相違点を挙げている。このうち「執政府・政党次元における相違点」として、①単独過半数内閣への執行権の集中 vs 広範な多党連立内閣による執行権の共有、②執政府と立法府の関係における執政府の優位 vs 執政府と立法府の権限の均衡、③二大政党制 vs 多党制、④多数制・非比例制の選挙制度 vs 比例代表制、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 vs 妥協と強調を目指すコーポラティズム的利益媒介システムがある。また、「連邦制・単一国家次元

の相違点」として、①単一・集権的な政治制度 vs 連邦制・地方分権的政治制度、②一院制議会における立法権の集中 vs 権限対等・構成相異の両議院間の立法権の分割、③相対多数による改正が可能な軟性憲法 vs 特別多数によってのみ改正できる硬性憲法、④立法活動に関し議会が最終権限を有するシステム vs 最高裁判所又は憲法裁判所による司法審査に法律が服するシステム、⑤執政府に依存した中央銀行 vs 独立した中央銀行を挙げる。

(2) 両院の権限と構成に着目した分類とポイント付与

さらに、レイプハルトは、1945年から1996年までの期間における世界36か国の議会を、両院の権限と構成に着目して分類し、それぞれの類型にポイントを付与している。レイプハルトによれば、「強い二院制」か「弱い二院制」かということの規定するのは、①上下各院に与えられた憲法上の権限、②上院の民主的正統性、③下院と異なる上院の選出方法であるとする。

そして、①と②の要素、すなわち上下各院に公式に付与された権限の格差と上院が直接選挙あるいは間接選挙などで選出されているかによって、対等(又は対称)(symmetrical)か非対等(又は非対称)(asymmetrical)かのいずれかに分類される。二院制の形態は様々に異なるわけだが、ここで重要なのは、二院制における正統性と権限の相関関係である⁽¹¹⁴⁾。メグ・ラッセルによれば、この正統性という要素は、構成と権限という二要素を結合させる第三の特徴であり、特に英国の第二院を考える場合には、独自の構成、適切な権限、正統性の受容という3つの要素が重要となると指摘されている⁽¹¹⁵⁾。また、③の要素、すなわち上下各院の構成が異なるか

(112) *ibid.*, pp.9-47. (レイプハルト(粕谷訳) 同上, pp.7-38.)

(113) *ibid.*, p.7. (同上, p.5.)

(114) 只野雅人「単一国家の二院制」『ジュリスト』1311号, 2006.5.1-15, pp.28-29. また、杉原・只野 前掲注(111), p.360. を参照。

(115) Russell, *op.cit.*(1), pp.250, 253-254.

否かによって、類似（又は一致）(congruent) か相異（又は不一致）(incongruent) かのいずれかに分類される。

このような大別して二つのメルクマールによって、権限対等・構成相異の「強い二院制」(Strong bicameralism) [4.0 ポイント]（オーストラリア、ドイツ、スイス、アメリカ等）、権限対等・構成類似の「中間的強度の二院制」(Medium-strength bicameralism) [3.0 ポイント]（イタリア、オランダ、日本等）、権限非対等・構成相異の「中間的強度の二院制」[3.0 ポイント]（カナダ、フランス、スペイン等）、「中間的強度の二院制」と「弱い二院制」の中間型 (Between medium-strength and weak bicameralism) [2.5 ポイント]（英国等）、権限非対等・構成類似の「弱い二院制」(Weak bicameralism) [2.0 ポイント]（オーストラリア、アイルランド等）、「1.5 院制」(One-and-a-half chambers) の国 [1.5 ポイント]（ノルウェー⁽¹¹⁶⁾、1991 年以前のアイスランド）、「一院制」(Unicameralism) [1.0 ポイント]（ギリシャ、ポルトガル、1950 年より後のニュージーランド等）の各類型が示されている⁽¹¹⁷⁾。これらの諸類型による分類は、両院の権限が対等か否かと、両院の構成すなわち組織が異なるか否かをメルクマールとするとともに、第二院の民主的正統性がその権限行使において有効に作用するか否かを考慮したものとして、世界各国で多様な態様を示す二院制を比較するに当たって、有用な類型化分析となっている。

レイプハルトは、1945 年以降最初の民主的選挙から 1996 年 6 月 30 日までの期間における 36 か国の民主主義を分析しているが、民主主義が少なくとも 19 年間は継続した国を対象

としている。また、分析開始年は、例えば、英国は 1945 年、ニュージーランドは 1946 年であるが、最も遅いスペインなどは 1977 年と、国によって異なっている。そして、レイプハルトは、民主主義の類型を構成する「執政府・政党次元」と「連邦制・単一国家次元」の各変数については、1945-1996 年の期間と 1971-1996 年の期間について、有効議会政党数、最小勝利・単独内閣形成率（%）、執政府優越指数、非比例制指数（%）、利益集団多元主義指数、連邦制・分権指数、議院構造指数、憲法硬性度指数、違憲審査指数、中央銀行独立性指数を示している⁽¹¹⁸⁾。

このうち、議院構造指数、すなわち二院制に係るポイントについて、レイプハルトは、ウェストミンスター・モデルの母国である英国には、1971-1996 年の期間、1945-1996 年の期間ともに 2.5 ポイントを付与している⁽¹¹⁹⁾。これは、権限非対等・構成相異の「中間的強度の二院制」[3.0 ポイント] となるどころ、貴族院が「民主主義の先史時代の遺物」(relic of a predemocratic era) であるという理由で 0.5 ポイント減としたものである⁽¹²⁰⁾。

(3) レイプハルト理論の継承・展開

さらに、レイプハルト理論を援用し、1997 年から 2005 年までの英国のデモクラシーを分析したものとして、シェフィールド大学のマシュー・フリンダース (Matthew Flinders) の研究⁽¹²¹⁾がある。フリンダースが行った当初の分析によれば、1997 年から 2005 年までの英国の二院制の強さは、2.0 ポイントと 1.5 ポイントの中間の 1.75 ポイントとされている⁽¹²²⁾。また、

(116) なお、ノルウェーは、2009 年 10 月に完全な一院制に移行している。

(117) Lijphart, *op.cit.*(111), pp.211-213. (レイプハルト (粕谷訳) 前掲注(111), pp.167-169.)

(118) *ibid.*, pp.311-314. (同上, pp.243-246.)

(119) *ibid.*, p.314. (同上, p.246.)

(120) *ibid.*, p.213. (同上, p.169.)

(121) Matthew Flinders, "Majoritarian Democracy in Britain: New Labour and the Constitution," *West European Politics*, Vol.28, No.1, January 2005, pp.61-93.

同じくレイプハルト理論に基づき、1997年から2006年までの、OECDの加盟国のうち25か国のデモクラシーを分析したものとして、ベルン大学のアドリアン・ファッター (Adrian Vatter) の研究⁽¹²³⁾がある。ファッターによれば、当該分析期間における二院制の強さについて、英連邦諸国については、オーストラリアは4.0ポイント、カナダは3.0ポイント、ニュージーランドは1.0ポイントとレイプハルトと同じポイントを付与しているが⁽¹²⁴⁾、英国の二院制の強さについてはフリンダースのポイント付与を踏襲して1.75ポイントとしている⁽¹²⁵⁾。

1997年から2005年までの英国の二院制の強さを1.75ポイントとするフリンダースの分析は、第一次ブレア政権から第二次ブレア政権までの期間において、労働党政権が、保守党が支配的な世襲貴族を貴族院から排除したことによって、権限の非対等性が増加したという評価を前提とするものである。しかし、一方で、メグ・ラッセルによれば、世襲貴族が排除されたことにより、むしろ貴族院の発言権が強化されたことと評価されること、公選議員の付加はこれを更に加速させることとなると見られること⁽¹²⁶⁾には留意する必要がある⁽¹²⁷⁾。そして、英国は「中

間的強度の二院制」と「弱い二院制」の中間型から「弱い二院制」ないし「1.5院制」になったというフリンダースの学説は、1997年から2007年までの間、貴族院の強さは弱まっておらず、むしろ強化されていると示唆するラッセルによって異議を呈された。後にフリンダースは、この間における英国の二院制は、「中間的強度の二院制」と「弱い二院制」の中間型が維持されており、2.5ポイントが維持されていると学説を修正している⁽¹²⁸⁾。この修正は、フリンダースによる当初の評価は、1998年からの貴族院改革の第一段階以降、貴族院議員が示した活力とダイナミズムを過小評価し、貴族院任命委員会の創設により執政府の任命権が移転していることを看過したものであることを示すとともに、ラッセルによる上方傾向の評価を補正しようとするものとされている⁽¹²⁹⁾。

なお、日本は、1945-1996年の期間、1971-1996年の期間ともに、イタリアなどと同様に、権限対等・構成類似の「中間的強度の二院制」に位置付けられ、3.0ポイントが付与されている。ただし、これは、衆議院と参議院で党派構成が類似していることが前提となっており、衆参がねじれている場合には、少なくとも0.5ポ

(122) *ibid.*, pp.79-81.

(123) Adrian Vatter, "Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries?" *European Political Science Review*, March 2009, Vol.1, Iss.1, pp.125-154. なお、ファッターらは、レイプハルトの分析に倣い、1990年から2005年までのドイツ連邦共和国の16州のデモクラシーを、選挙制度、政党制、内閣、執政府と立法府の関係、分権、憲法の硬性度、司法審査、直接民主制に着目して分析した研究も行っている (Markus Freitag and Adrian Vatter, "Patterns of democracy: A sub-national analysis of the German Länder," *Acta Politica*, Vol.44, No.4, December 2009.)。

(124) なお、カナダについては、政府・政党次元のほか、非対等な二院制についてもウェストミンスター型であるが、1997年から2006年までの10年間のカナダを評価すると多数派型から離反してきているとの見解がある (Donley T. Studlar and Kyle Christensen, "Is Canada a Westminster or Consensus Democracy? A Brief Analysis," *PS: Political Science and Politics*, Vol.39, No.4, October 2006, p.840.)。

(125) Vatter, *op.cit.*(123), pp.137, 152.

(126) Russell, *op.cit.*(50), p.123.

(127) 貴族院の発言力の強化について、大山礼子「変革期の英国議会」『駒澤法学』9巻3号, 2010.6, pp.94-99; 同『日本の国会一審議する立法府へ』岩波書店, 2011, pp.177-179. を参照。

(128) Matthew Flinders, *Democratic Drift: Majoritarian Modification and Democratic Anomie in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp.197-198.

(129) *ibid.*, p.198.

イント程度は上積みされ、「より強い」二院制に位置付けられることとなろうという高見勝利教授の指摘がある⁽¹³⁰⁾。また、只野雅人教授によれば、参議院の構成の類似は、必ずしも固定的なものではなく、構成の変化が憲法上付与される権限行使の在り方にも無視し得ない影響を及ぼすと指摘されている⁽¹³¹⁾。これらのことは、英国についても当てはまる。すなわち、英国においても、上下両院のねじれが生じた場合には、あくまでその限りにおいてはあがあるが、ポイントの上方修正が必要となると思われる。英国においても、かつて上下両院の権限がほぼ対等であった時代、権限が非対等となっても貴族院が保守党の牙城であった時代に、上下両院が異なる党派構成となることで、下院に内閣の基礎を置く議院内閣制と二院制の衝突が発生した。かかる状況の下では、第二院が議院内閣制の障碍となる。これに対処するため、英国は上院の権限を弱めるとともに、構成の相異を緩和することで解決を図ったと言えよう。

2 英国の二院制の通史的変遷

以上を前提とすると、レイプハルトが分析対象としている1945年から1996年までの期間を超えて、その分析枠組みを借りるならば、英国の二院制は、次のように通史的に見ることができ⁽¹³²⁾。20世紀初頭までは、権限対等・構成相異の「強い二院制」[4.0ポイント]であったところ、1911年議会法の制定により、権限非対等・構成相異の「中間的強度の二院制」[3.0ポイント]となり、第二次世界大戦後のレイプハルトの分析期間(1945-1996年)は「中間的強度の二院制」と「弱い二院制」の中間型[2.5ポイント]となった。ただし、この間、保守党以外の政党が下院多数派となった場合には議会にねじれが生じ、上下両院が対立することがあっ

たため、高見勝利教授が日本の二院制について指摘するように、ポイントの上方修正が必要となる場合がある点には注意を要する。そして、20世紀後半から、世襲貴族以外の一代貴族の任命を可能とするとともに、1997年以降の労働党政権下で、極端な構成の相異が生ずることを解消するため、世襲貴族を排除し、貴族院の単独政党が過半数を占めないような党派的バランスを模索してきた。

ここで確認できるのは、下院に基礎を置くウェストミンスター型議院内閣制の場合、権限対等・構成相異の「強い二院制」とは相性が極めて悪く、レイプハルトが説くように、一院制を指向するということである。ただし、英国の場合は、上院の権限を弱めるとともに、両院の構成の極端な相異が生ずることのないようにし、上院を修正の院、抑制と均衡の院とすることで、むしろ存続を図ってきたと言えるだろう。

そして、ブレア政権以後の時期は、マシュー・フリンダースによる1997-2005年の期間の当初の分析を援用するならば、「より弱い二院制」で1.75ポイントに変化したということとなるのだが、一方で、貴族院は、前述のように世襲貴族が排除されたことでかえって発言力を増しており、「権限非対等・構成中立の第二院」となったことでむしろ存在感を増している。実際、ブレア政権下でも、法案審議に際して政府は1911年議会法及び1949年議会法に基づく庶民院の優越の発動に迫られたし、貴族院は、法案修正においても、政府活動等の特定事項の審査の領域でも一定の実績を残している⁽¹³³⁾。これらを前提とするならば、1997年以降の期間については、少なくとも、フリンダースが学説を修正した後の2.5ポイント以上を付与する必要がある。そして、現在では、上院議員の全部又は大部分を公選議員としようとする貴族院改革法案

(130) 高見 前掲注(III), p.155.

(131) 杉原・只野 前掲注(III), p.363.

(132) 拙稿 前掲注(6) (「二院制に関する比較制度論的考察(2)」), pp.147-149.

(133) 拙稿 前掲注(15), pp.288-290, 292-296, 301. を参照。

草案という具体的構想を前にして、上下両院の権限の非対等性・第二院の構成の中立性が維持できるかどうか、レイプハルトが説くウェストミンスター・モデルの「連邦制・単一国家次元」からの逸脱あるいは変容につながるのかが問題となっていると言えよう。

3 ブライス・レポート、ウェイカム・レポート再論

以上、英国の貴族院改革の100年について通史的に検討してきたわけであるが、ここで、20世紀初頭の貴族院改革構想として重要性の高いブライス・レポートと、同じく20世紀末の貴族院改革構想として重要度の高いウェイカム・レポートの勧告内容を、比較を交えて再度検討してみたい。

(1) ブライス・レポート

ブライス・レポートは、英国憲法における第二院の地位について、次のような認識に立つ⁽¹³⁴⁾。

第二院は庶民院と同等の権限を有するべきではなく、庶民院の対抗勢力となるべきではない。特に、内閣の創出又は倒閣に係る権限を有するべきではなく、財政事項の処理について庶民院と同等の権限を有するべきではない。庶民院の支持によって行政部を形成するということは、永年の慣習と伝統によるものにとどまらず、英国憲法上の定式である。第二院に政府を倒す権限を拡大するのは、その機能に重大な影響を及ぼすこととなる。さらに、改革後の第二院においては、単一の党派的意見が顕著かつ永続的に優勢となるべきではなく、常習的に党派的動機の影響による行動をとらないような構成とすべきである。

このような認識の下、改革後の第二院の構成⁽¹³⁵⁾としては、246名の議員をイングランド11区、ウェールズ1区及びスコットランド1区の計13地域⁽¹³⁶⁾にグループ分けされた庶民院議員が単記移譲式投票制による比例代表制によって選出し、81名を庶民院議長が庶民院から選出する5名と第二院から選挙する5名の計10名から成る上下両院合同常任委員会によって選出するものとする。上下両院合同委員会選出の第二院議員のうち約半数(39名)は、世襲貴族及び聖職貴族から選出されるものとする。なお、いずれの第二院議員の任期も、12年とし、3分の1ずつ4年ごとに改選される。

また、第二院の機能としては、財政法案については、第二院はこれを否決又は修正する権限を有しないとす⁽¹³⁷⁾。なお、財政法案に該当するか否かに争いがある法案は、上下両院から各7名以内の委員を選出して財政委員会で財政法案該当性を審査する。財政法案に該当しない法案については、各会期の始めに上下各院から20名ずつ選出された委員から構成される自由協議会において調整を図ることとしている。自由協議会委員には、案件ごとに各院10名の追加委員を選出することができる。自由協議会の成案は、両院での修正はできず、可否を決するのみであり、両院で可決されると国王裁可に付される。一院で可決し、他院で否決された場合には、次会期において再度自由協議会に付される。自由協議会が3名以上の多数で同一内容の案を承認したときは、両院の可決又は下院のみの可決をもって国王裁可に付される。

(2) ウェイカム・レポート

ブレア政権で世襲貴族の大半が貴族院への出席権を喪失した後の改革について、20世紀末

⁽¹³⁴⁾ Conference on the Reform of the Second Chamber, *op.cit.*(11), p.5.

⁽¹³⁵⁾ *ibid.*, pp.12, 19.

⁽¹³⁶⁾ 1919年にアイルランド独立戦争が勃発するという当時のアイルランド情勢から、アイルランドの代表については言及していない。

⁽¹³⁷⁾ Conference on the Reform of the Second Chamber, *op.cit.*(11), p.22.

に公表されたウェイカム・レポートでは、第二院の役割を次のように概括した⁽¹³⁸⁾。すなわち、①公共政策の発展に資するために様々な異なった視点を提供すること、②英国社会を広範に代表すること、③英国の不文憲法の主要な内容である「抑制と均衡」の一つの柱として不可分の役割を果たすこと、④英国内の各地域のために、公的問題に関して中央での発言権を提供すること、の4点である。

ウェイカム・レポートが勧告する第二院の構成⁽¹³⁹⁾によれば、議員数は550名前後とし、その一定割合は、英国の各地域のそれぞれの政治的意見のバランスを反映するものとして、欧州議会選挙の選挙区と同一の12選挙区から選挙された65名、87名又は195名の「地域代表議員」とされる(87名が多数意見)。その他の議員は、英国社会を広く代表するとともに上述の特質を持つ第二院を創設することを任務とする、純粋に独立した任命委員会の指名に基づいて任命される。任命委員会は、新しい第二院におけるクロスベンチャーの割合を全議員の20%程度に維持する責任を持つものとし、政党所属議員の任命については、任命委員会は、直近の総選挙の投票結果に表れている全国の政治的意見に合致するよう全体としての政治的バランスを確保するものとする。

また、新たな第二院の権限については、両院間の権限のバランスに根本的的改革は必要ではなく、1911年議会法及び1949年議会法に定められた権限を引き続き有するべきであるとする。そして、新たな第二院が現在の貴族院と同じ権限を有するべきであることの帰結として、すべての政府関係議事が合理的時間内で審議され、ソールズベリー慣行の下での原則が維持されなければならないと勧告した。

(3) ブライス・レポートとウェイカム・レポートの比較

ブライス・レポートでは、権限の面では、財政法案に係る庶民院の優越を前提とし、財政法案に該当しない法案については、上下両院不一致の場合の調整方法として自由協議会の活用とともに、最終的には下院が優越するものとした。これに合わせて、構成の面では、間接選挙中心の第二院を構築しようとした。

ウェイカム・レポートでも、権限の面では、1911年議会法及び1949年議会法、更にはソールズベリー慣行による非対等型の二院制を維持するとともに、構成の面では、大部分任命制が採用された。両者ともに、第二院が、下院と比較すると相対的に弱い権限しか有しないことと、直接選挙の下院に比して弱い民主的正統性しか有しないこととの相関関係について整合性がとられている点が共通する。また、ブライス・レポートとウェイカム・レポートの底流にあるのは、英国の政治システムにおける第二院は、内閣と下院に対する対抗勢力となるのではなく、抑制と均衡の役割を果たすべきという考え方である。英国憲法は、伝統的に、権力分立が明確ではなく、権力の融合(fusion of powers)という特徴を持つ⁽¹⁴⁰⁾。ウォルター・バジヨット(Walter Bagehot)が「緊密な結合、すなわち行政権と立法権のほとんど完全な融合」(the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers)⁽¹⁴¹⁾と表現したように、英国議会の下院と内閣の区別が極めて曖昧であることを考慮すると、両レポートが意図する抑制と均衡の機能を担う第二院の存在意義が顕在化してくるであろう。

しかし、両レポートが採用しなかった第二院の大部分又は全部を直接公選とする貴族院改革

(138) Royal Commission on the Reform of the House of Lords, *op.cit.*(24), p.3, para.12.

(139) *ibid.*, pp.8-9, paras.33-37.

(140) Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998, p.35.

(141) Walter Bagehot, *The English Constitution*, The World's Classics, London: Oxford University Press, 1928, p.9. (バジヨット(小松春雄訳)「イギリス憲政論」辻清明責任編集『世界の名著72』中央公論社, 1980, p.73.)

法案草案の提案は、第二院に対する高い民主的正統性の付与とともに権限の強化を導き、第二院が内閣と下院への対抗勢力となることも予想されることとなる。

おわりに—21世紀の改革の行方—

以上、英国の貴族院改革の100年を通史的に検討し、英国憲法ないし英国議会における第二院の役割を分析してきたが、本稿を閉じるに当たり、英国の貴族院改革における今後の課題を展望することとしたい。

英国の上院改革に見る更なる課題は、修正機能、抑制と均衡の機能を担う第二院をいかに構築するかということである。一つの考え方が、英国が目指してきた政権交代に左右されない中立的かつ独立的な第二院である。第二院といえども政治と無縁ではいられないが、第一院のように政党政治が支配的になるのは不幸なことであるとされる⁽¹⁴²⁾。ここでの中立性・独立性には、単独政党が過半数を占めることがないこと、党派間バランスが全体として保たれていること、政府から独立していること、さらには個々の議員が厳格な党議拘束に服することなく独立して行動し得ることが含まれよう。

かかる中立的かつ独立的な第二院を構成するには、現行の英国貴族院のように任命制という選出制度や、ウェイカム・リポートが提案していたように任命議員が大多数という選出制度であれば、いずれの政党にも属しない中立議員を一定程度任命することも可能となるし、第二院の議員が選挙や政党政治の束縛から離れて独立的に行動することも可能となる。また、各分野の専門家を、その専門性に着目して議会の第二院に登用することが比較的容易となる。

しかし、英国の貴族院改革の過程が示すように、今日的な民主政の文脈の中で、第二院の公選度を高めようとするときには、上下両院の選挙制度をどのような組合せとするか、公選上院の構成をどのように形作るかということもやはり大きな問題となる⁽¹⁴³⁾。この点に関して、二院制議会における選挙制度改革は上下両院を合わせて考えるべきとの見解が英国でも現れている。例えば、メグ・ラッセルによれば、上下両院を同じ選挙制度にすると構成が極端に類似するため妥当ではなく、二院制議会は両院間の健全な摩擦が存在する場合に有効に働くことから、異なる原理の選挙制度を用いるべきという⁽¹⁴⁴⁾。その際、上院を多数派型の選挙制度とすることは野党が上院で過半数を制するおそれがあることから適切ではなく、下院を多数派型の選挙制度・上院を比例代表制とすることが妥当であるとする。これにより、下院議員と選挙区との紐帯を保持するとともに、下院で単一政党が多数を占める可能性を維持する一方で、比例代表で選出される上院では、多様な民意が反映され、政府との交渉も行われ得るという。

上院が任命制あるいは間接選挙の場合、直接選挙で選出される下院に比べ、その民主的正統性も劣ることから、上院の権限を弱めることも権限と正統性の相関関係からして順当と言い得るであろう。しかし、第二院に直接公選制の要素がある場合、選挙における政党政治の不可避性、第二院の民主的正統性との対応関係で、いかにして中立性・独立性を担保するか、いかにして適度な権限非対等を確保するかということにはやはり難しい問題が残る。

ヴァーノン・ボグダナーの見解、A. W. ブラッドレー (A. W. Bradley) 及び K. D. ユーイング (K. D. Ewing) による標準的な憲法学の教科書、

(142) Shell, *op.cit.*(73), p.165.

(143) 英国上院の公選化に伴う問題点については、高見勝利「日本の逆を行くイギリスの議会改革—ウエストミンスター・モデルのゆくえ—」『世界』807号, 2010.8, pp.156-158. を参照。

(144) Cruse, *op.cit.*(51), pp.34-35; Meg Russell, "How to square the electoral reform circle," *Guardian*, 10 May 2010.

フィリップ・ノートンの指摘の中にも、上下両院が直接公選となることによる両院の衝突のおそれには懸念が示されている⁽¹⁴⁵⁾。ボグダナーは、上院が比例代表制で選出される公選議院となると、単純小選挙区制で選出された庶民院の「歪められた多数」に比して代表性が高い議院となることから、上院が優越的な有権者の委任 (superior mandate) を主張するおそれがあると指摘する⁽¹⁴⁶⁾。ロドニー・ブレイジャーも、上下両院を同じ選挙制度と選挙期日とするのは無意味であるとしつつ、異なる選挙制度と異なる選挙期日とすると上下両院の対立を招き、上院が比例代表制となると単純小選挙区制の下院よりも上院の政治的権威が増大するということには懸念を示している⁽¹⁴⁷⁾。

一方、これに対しては、英国では、超党派の協議を経て作成された2008年7月の政府白書での提案、更には貴族院改革法案草案に見るよ

うに、比較的長い任期を設けることによって、民主的正統性を庶民院に比して弱いものとしようとし、再選不可とすることによって、政党化を弱めようとの苦心を看取することができる。また、第二院が、任命議員を含み、部分改選制となるのであれば、直近の有権者の委任 (fresh mandate) を受けたということとはできないという見解もある⁽¹⁴⁸⁾。

議院内閣制における直接公選上院の民主的正統性に随伴する権限の強さということは、日本でも、現行憲法制定以来、憲法に内在しているものである。今後の英国の上院改革の具体的方向性は、両院公選制の議院内閣制を採用しつつ、英国型の政治システムを指向してきた現在の日本への更なる示唆が含意されるものと思われる。

(たなか よしひこ)

⁽¹⁴⁵⁾ Cruse, *ibid.*, pp.4-5; Vernon Bogdanor, "Shifting Sovereignties: Should the United Kingdom have an elected upper house and elected head of state?" *Political Insight*, Vol.1, No.1, April 2010, p.12 ; A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th ed., 2007, p.186; Lord Norton, "No to PR and an elected second chamber, Posted on 22 May 2010," "Missing the Point, Posted on 25 May 2010," *The Norton View: personal blog from Lord Norton of Louth*. <<http://nortonview.wordpress.com>>

⁽¹⁴⁶⁾ Bogdanor, *op.cit.*(106), p.168. また、ボグダナーは、日本において上院の選挙が政権の存続に影響を及ぼしていることを例に挙げ、労働党が勝利した2005年の庶民院総選挙の後、2007年秋に上院の選挙が行われ保守党が勝利したと仮定すると、首相の退陣要求が出たであろうということも指摘している (*ibid.*)。

⁽¹⁴⁷⁾ Brazier, *op.cit.*(110), p.67.

⁽¹⁴⁸⁾ Russell, *op.cit.*(71), p.6.