

主要記事の要旨

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 —

齋藤 憲司

- ① 英国において1997年から2007年までの10年間は、まさに「憲法改革の10年」というべき時代であった。2007年6月27日にブレアを引き継ぎ首相に就任したゴードン・ブラウンも憲法改革に強い意欲を示し、首相就任6日後の7月3日には憲法改革案である緑書「英国の統治」を明らかにした。
- ② ブラウン政権の憲法改革は、「議会と国民への権力の移行」を基本とし、「行政権の制限」、「行政の説明責任強化」、「民主主義の再活性化」及び「英国の将来：市民と国家」という4つの分野でその実現を目指している。ブレア時代と異なるのは、憲法改革の全体像を緑書「英国の統治」の形で提示したこと、国民との対話を重視し広範囲にわたる協議を行なうことを強調したこと、従来の憲法改革を修正する点が含まれていることである。
- ③ 緑書「英国の統治」の各項目は、憲法上の争点と深くかかわり、政府や議会の全体、国民にも影響を有するため、それを実現するためのプロセスは、複雑なものとなっている。ここでは、その達成方法として、法律制定を伴うプロセス、立法という形式はとらないが議会が関与するプロセス、専門家の検討によるプロセス、国民参加のプロセスというカテゴリーで分け、憲法改革がどのように推移しているかを検討する。
- ④ もとより英国は成文憲法を持たず、わが国と単純には比較することは困難であるが、憲法改革という巨大なプロジェクトを動かし、個々の問題点を解決してゆくために行なう国民、議会、教会など広範囲にわたる関係者との調整・協議のプロセスは、大いに参考となるであろう。

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—

政治議会調査室 齋藤 憲司

目 次

はじめに

I ブラウン政権の憲法改革

- 1 緑書「英国の統治」
- 2 ブレア改革との違い

II 改革の実行方法

- 1 さまざまなプロセス
- 2 法律制定プロセスによる解決
- 3 議会の関与による解決
- 4 専門集団・専門家による解決

III 国民参加と憲法改革

- 1 国民参加による解決
- 2 市民サミット・市民陪審
- 3 民主主義創出のための装置
- 4 国民参加をめぐる議論

おわりに

別表 緑書「英国の統治」の検討プロセス

はじめに

英国において1997年から2007年までの10年間は、まさに「憲法改革の10年」というべき時代であった。ブレア労働党政権は、表1のとおり、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドへの権限委譲、ヨーロッパ人権条約の英国法への導入、貴族院改革、庶民院の効率化、政府の透明化、地方政治改革、ロンドン市制改革など多岐にわたる憲法⁽¹⁾の大改革を行なっ

た⁽²⁾。

一連の改革は、大きな成果を上げたが、他方で、改革へのアプローチが断片的であるとか、上からの押しつけ改革であるとか、全体像が必ずしも十分に提示されなかったなどの批判もあった。

2007年6月27日にブレアを引き継ぎ首相に就任したゴードン・ブラウン（Gordon Brown）も憲法改革に強い意欲を示し、同年6月24日の労働党大会における党首指名受諾演説のなかで、憲法再生を強力に押し進めることを約束し⁽³⁾、

表1 1997-2007年の憲法改革

制 定 法	改 革 の 内 容
1997年レファレンダム（スコットランド及びウェールズ）法	スコットランドとウェールズへの権限委譲に関するレファレンダムを容易にさせた。
1998年スコットランド法	スコットランド議会の設立
1998年ウェールズ政府法	ウェールズ議会の設立
1998年イングランド銀行法	イングランド銀行の独立性を増加させ大臣の役割を減少させた。
1998年人権法	ヨーロッパ人権条約を英国法に取り込んだ。
1998年北アイルランド（選挙）法	北アイルランド議会の設立
1998年地域開発エージェンシー法	地域展開の推進のため非選挙で半自治の組織ネットワークを設立
1998年大ロンドン機関法	ロンドンのための選挙された地域議会の設立
1998年政党登録法	独立の選挙委員会と政党規制の枠組みを創設
1999年欧州議会選挙法	欧州議会議員の選挙制度を変更
1999年貴族院法	貴族院から大半の世襲貴族を排除
2000年国民代表法	有権者に郵送投票の要求を認める。選挙制度の試験的計画の策定を地方機関に認める。
2000年情報公開法	情報公開制度を法律に基づき設立
2000年地方政府法	地方機関に行政モデル制度の採用を求め、新たな倫理枠組みと独立監査機関を導入
2000年政党・選挙・国民投票法	選挙法と実務の再検討を続けるための独立選挙委員会を創設
2003年地域議会（準備）法	イングランドにおける選挙された地域の統治の議題に関する地域の選挙を容易にする。
2004年欧州議会・地方選挙（試験）法	2004年6月の欧州議会及び地方選挙を結合させるような関与を増加させる更なる試験的計画の認可
2005年憲法改革法	貴族院から法律貴族を排除し、事実上の最高裁判所を設立。大臣の役割を減じ、新たに法令に基づく裁判官任命委員会を設立
2006年選挙管理法	選挙登録手続の改善、情報の強化、不正選挙に対するより大きな抑止力の提供

（筆者作成）

(1) 周知のように、英国の憲法は、憲法という名の法典が存在せず、①議会の制定法、②判例法、③憲法習律、④権威ある著作などが集まって英国の憲法（実質的憲法）を形作っている。

(2) これらについては、齋藤憲司「英国」『諸外国の憲法事情』（調査資料2001-1）国立国会図書館調査及び立法考査局、2001.4, pp.31-53; 同「英国の憲法改革の新段階—憲法問題省創設と大法官職廃止・議会の憲法委員会・憲法改革法案—」『レファレンス』646号、2004.11, pp.53-68。

(3) Gordon Brown, "Acceptance Speech: the nomination as Leader of the Labour Party," 17 May 2007. (http://www.labour.org.uk/leadership/gordon_brown)

首相就任6日後の7月3日には憲法改革案を明らかにした。ブラウンは、憲法改革10年の経験を踏まえ、従来のアプローチを変えて、英国らしさの追求、市民参加、協議開催を強調したうえで、広範囲の改革計画を提示した。

ブラウン内閣が提示した憲法改革案が緑書「英国の統治 (Governance of Britain)」⁽⁴⁾である。ここで、緑書 (green paper) とは、政府の政策や構想を提案し協議するための文書のことであり、そこで問題点が明らかにされる。緑書を基に、協議が行なわれ、その結果としてさらに新たな課題・方向性が決定され、一定の結論が得られたものは白書 (white paper) としてまとめられる。自書は、草案や法案の基礎となり、さまざまな意見をフィードバックさせるための手段となる。

本稿では、緑書「英国の統治」を基に、憲法改革の全体構造を明らかにし、その進捗状況、合意を得るためのプロセス、合意方法などについて考えてみたい。

I ブラウン政権の憲法改革

1 緑書「英国の統治」

「憲法改革の10年」に引き続いて憲法改革を進める目的について、緑書「英国の統治」では、「政府と国民の間に新たな関係を作り上げ、憲法による新たな解決の方向に歩みを開始することであり、憲法による解決とは、議会と国民により多くの権力を委ねる」⁽⁵⁾とし、「議会と国民への権力の移行」を「行政権の制限」、「行政の説明責任強化」、「民主主義の再活性化」及び「英国の将来：市民と国家」という4つの柱で実現するとした。

4つの柱は、さらに下位概念に展開され、右

表2 緑書「英国と統治」の構造

行政権の制限	国王特権の議会への移管	軍隊の海外配備
		条約の批准
		議会の解散
		議会の召集
		公務員制度の法制化
		行政特権の広範囲にわたる再検討と改革
行政の説明責任強化	検事総長の役割	英国国教会の任命
		その他役職者以外の任命
		裁判官の任命
行政の説明責任強化	公職者任命の合理化	現行手続の改善及び庶民院の役割強化
		栄誉授与に関する大臣の関与の制限
行政の説明責任強化	国家安全保障	情報・安全保障委員会
		国家安全戦略
		政府に対する議会の調査
		庶民院における省に関する討議
		政府支出の透明性確保
		国家統計局の独立
行政の説明責任強化	地域と責任	地域担当大臣
		地域特別委員会
		大臣規範の改訂
民主主義の再活性化	議会の説明責任の更新	貴族院改革
		庶民院の再生
		英国議会と権限委譲
		議会の代表性の確保
		投票日
		選挙制度
民主主義の再活性化	直接民主主義の改善	請願
		議会周辺の抗議行動の制限
		慈善団体のキャンペーンの権利
		地方コミュニティ
英国の将来—市民と国家	市民権と国家アイデンティティ	共通の英国価値
		英国の価値宣言の発展
		英国の権利章典と義務
		憲法

(筆者作成)

(4) Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, July 2007, Cm 7170. 日本語の解説に、廣瀬淳子「ブラウン新政権の首相権限改革—イギリス憲法改革提案緑書の概要と大臣規範の改定—」『レファレンス』684号, 2008.1, pp.49-64.があり、緑書の四大項目うち「行政権の制限」及び「行政の説明責任強化」の中の一部を扱っている。

(5) *ibid.*, p5.

の表2の一番右の列に掲げる「軍隊の海外配備」以下の項目が解決すべき具体的課題である。具体的課題については、数百年の歴史に根ざすもの、論点が広範囲にわたるもの、理念に根ざすものなど様々である。ここで個々の詳細を述べるのは紙幅の関係上困難であるが、論文末の表「緑書『英国の統治』の検討プロセス」に各課題の論点と緑書における記述をまとめたので参照されたい。ここでは、4つの柱をみておこう。

まず、「行政権の制限」では、現代の民主主義体制で、行政権のみで行使すべきではないと考えられる権限を委譲ないしは制限することであり、国王特権の改善、検事総長の役割の見直し、公職者任命への議会の監視の強化を掲げる。

次に、「行政の説明責任強化」は、議会に対する政府の説明責任を強化することであり、情報・安全保障委員会の改革、政府支出報告の簡便化、公職者任命における議会の権限強化、省の目標及び年次報告書に対する討議、立法草案計画の国民への提示、地域担当大臣の任命、透明性を高めるような大臣規範の改訂を内容とする。

第3に、「民主主義の再活性化」では、議会の説明責任の更新と直接民主主義の改善を内容とし、選挙による議員で構成されるように貴族院を改革すること、総選挙および地方選挙の選挙日を週末に移すこと、女性や民族的マイノリティの政治参加の増大、議会周辺での異議申立の権利を見直すこと、地方の政治とサービスに国民が関与する機会を増加させることなどを目標とする。

第4の「英国の将来」では、市民権の再考、

英国の価値宣言 (British Statement of Values)、権利章典と義務を発展させることについて議論を行なうこととした。

政府は、これらの提案のうちのいくつかは、議会での法案上程という形で、また、いくつかは、政府が最も効果的と考える様々な形式の協議を数週間から数か月をかけて開始するとした⁽⁶⁾。

ブラウン政権の憲法改革案に対し、野党保守党のリーダーであるデビッド・キャメロン (David Cameron) は、いくつかの提案には賛成であるが、議会の特別委員会に権限をより付与することなどの改革を求めた⁽⁷⁾。また、自由民主党は、2007年に「英国に真の民主主義を」⁽⁸⁾と題する憲法改革案を発表している。

2 ブレア改革との違い

ブラウンの憲法改革は、以下の点でそれまでの憲法改革の方法を若干修正している⁽⁹⁾。

第一に、ブレアの憲法改革では憲法改正の全体像が欠如していたが、緑書「英国の統治」でそれを単一の文書として描き提示したことである。

第二に、国民との対話を重視し、憲法改革をはじめ一般的な政策決定において、広範囲にわたる協議を行なうことを強調したことである。ブレアの改革では、政府と国民の距離が遠いという指摘もあった⁽¹⁰⁾。また、直前の2005年総選挙で労働党は、55%の議席 (35議席、半数を65議席上回る) を獲得したが、これは単純多数決の小選挙区制度によるもので、得票率は35.2%しかなかった。この得票率は、1923年以来、与党となった政党で最低であった。ブレアを引き継いだブラウンは、まだ総選挙の洗礼を

(6) Ministry of Justice, *op.cit.*, para. 12.

(7) HC Deb 3 July 2007 cc820-822.

(8) Liberal Democrats, *Real Democracy for Britain*, 2007. ([http://www.libdems.org.uk/media/documents/parliament/Real Democracy for Britain1.pdf](http://www.libdems.org.uk/media/documents/parliament/Real%20Democracy%20for%20Britain1.pdf)) (2009年2月現在アクセスできず)

(9) Lucinda Maer, "The Governance of Britain Green Paper," Research Paper 07/72, 26 OCTOBER 2007, p.8.

(10) Andrew McDonald, *Reinventing Britain*, University of California Press, 2007, p27.

受けておらず、国民の意見を重視せざるを得ないのであろう。

第三に、憲法改革の10年を修正する点が含まれていることである。例えば、これまで議会の要求に消極的であった公職者任命への議会の関与に応じていること、以前は順位を低くしていた公務員制度の法制化の優先順位を上げたことなどである。

II 改革の実行方法

1 さまざまなプロセス

緑書「英国の統治」の各項目は、憲法上の争点と深くかかわり、政府や議会の全体、国民にも影響を有するため、それを実現するためのプロセスは、複雑なものとなっている。

ただし、緑書「英国の統治」の記述から、その達成方法として、法律制定を伴うプロセス、立法という形式をとらないが議会が関与するプロセス、専門家の検討によるプロセス、国民参加のプロセスといういくつかのパターンが浮かび上がってくる。

各項目は、それぞれ別個に検討が進められ、

そのプロセスと現時点までの進捗状況は、別添の表「緑書『英国の統治』の検討プロセス」のとおりである。

これらの項目の検討に際し、2000年11月に導入された協議制度⁽¹¹⁾に基づく協議が行なわれた。協議は、最初に担当する省庁が問題点を明らかにした協議文書（consulting paper）を公表し、期間を区切って意見を聴取する。聴取された意見はまとめられ、方針決定の参考にされるのである。意見聴取は、IT技術を生かした電子的方式によっても行なわれた。

また、法務省は、専用のサイト「英国の統治」⁽¹²⁾を立ち上げ、協議情報などのニュース配信、文書提供等を行なうことによりこれらのプロセスを円滑に進めるための一助としている。

2 法律制定プロセスによる解決

(1) 「立法草案計画」

緑書「英国の統治」の項目のうち最初に具体化されたのは、「政府に対する議会の調査」の「立法草案計画」⁽¹³⁾である。

それまで、議会に提出予定の法案は、会期冒頭の国王演説ではじめて明らかにされてきた

(11) この協議制度は、協議の相手の負担を軽減し、ネットワーク、電子情報など新たな情報科学の発展を活用したものとなっている。

協議の一般原則は、内閣府の「書面による協議に関する実施コード」で定められていたが、今回の憲法改革に合わせて見直しが行なわれ、以下の「協議7基準」が新たに定められた。

基準① 協議時期：正式な協議は、政策の結果に影響する段階で行われるべきである。

基準② 協議期間：最低12週間で、可能ならばそれより長くすることを考慮する。

基準③ 範囲と影響の明快さ：協議文書は、協議のプロセス、提案の内容は何か、影響の範囲、提案のコストと利益の見積りを明確にしていなければならない。

基準④ 協議アクセスしやすさ：協議の対象となる人々がアクセスしやすいように協議を設計すべきである。

基準⑤ 協議の負担：最小限にすること。

基準⑥ 協議の回答：回答は、注意深く分析され、明確なフィードバックを協議に加わった者に行なうべきである。

基準⑦ 協議能力：協議を実施する職員は、効果的な競技の方法について指導を求め、協議から得られた経験を共有しなければならない。

これらの基準は、法律に基づくものではないが、文書による協議をより効果的にし、政策決定を開示することを意図するものであり、電子形態及び印刷形態を問わず、すべての全国的国民協議に適用され、すべての省及びエージェンシーを拘束するものとみなされる。（Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, *Code of practice on consultation*, July 2008.）

(12) Governance of Britain 〈<http://governance.justice.gov.uk/>〉

(13) Office of the Leader of the House of Commons, *The Government's Draft Legislative Programme*, July 2007, Cm 7175.

が、これを改め、国王演説に先立ち、次年度に提出予定の立法の計画を議会に通知し、そのリストの概説を公表することにしたのである。

「立法草案計画」は、草案発表直後の2007年7月に公表された。リストの中には、緑書「英国の統治」の各項目のうち立法措置を要する事項については、一括して「憲法改革法案 (Constitutional Reform Bill)」⁽¹⁴⁾という名称で収録している。

「立法草案計画」は、一つの法案の草案が2頁以内に収められ、①目的、②利点、③構成要素、④適用範囲、⑤関連文書、⑥関連法という項目で各草案を統一的に扱い、簡明に記述されている。なお、制度としての「立法草案計画」については、その問題点を庶民院現代化特別委員会が調査し、2008年1月23日に報告書「立法草案計画の調査」⁽¹⁵⁾を公表した。

(2) 協議

「立法草案計画」で立法の対象とされた項目のいくつかについて協議が行なわれた。

2007年7月25日に検事総長が「検事総長の役割に関する協議」⁽¹⁶⁾を公にし、同26日は文化・メディア・スポーツ省が「政府庁舎からの連合旗掲揚に関する協議」⁽¹⁷⁾を発表した。さらに、10月25日には、以下の協議文書が発表されて協議が開始された。

法務省「裁判官の任命」⁽¹⁸⁾

内務省「議会周囲での抗議行動の管理」⁽¹⁹⁾

法務省「戦争権限と条約：制限する行政権限」⁽²⁰⁾

これらの協議文書に対する意見は、全体で1,000件近くに達し、国民一般、議会や議会の委員会、地方機関、裁判官、宗教団体、学者、利益団体などから寄せられた⁽²¹⁾。

(3) 白書・草案「英国の統治：憲法再生」

協議を踏まえて法務省は、2008年3月25日、白書「英国の統治：憲法再生 (Governance of Britain-Constitutional Renewal)」と「憲法再生法案草案 (Draft Constitutional Renewal Bill)」をとりまとめた⁽²²⁾。

白書は、緑書「英国の統治」で最初に概説された一連の提案を立法化する計画を掲げている。表3の「議会周辺の抗議行動の管理」から「公務員」までがそれである。

白書の最初の項目である「議会周辺の抗議行動の制限」は、2005年組織重犯罪・警察法により、議会周囲での抗議行動に対する制限を厳しくしたが、抗議行動も民主主義の観点から不可欠であり、同法の該当部分を削除するという提案である。

「検事総長」は、長い歴史のある職であるが、その役割を明確化すべきかどうか、内閣の一員として政策決定にかかわる役割と訴追を行なう役割をどう調和させるかについて、白書では、検事総長が政府の第一位の法的顧問、大臣及び

(14) Leader of the House of Commons, *The Governance of Britain-The Government's Draft Legislative Programme*, July 2007, p.28.

(15) House of Commons Select Committee on Modernisation of House of Commons, *Scrutiny of the Draft Legislative Programme*, First Report of Session 2007-08, 23 January 2008, HC 81.

(16) Attorney General, *The Governance of Britain-A Consultation on the Role of the Attorney General*, July 2007, Cm 7192.

(17) Department for Culture, Media and Sport, *Consultation on altering the current guidance on flying the Union Flag from Government buildings*, July 2007.

(18) Ministry of Justice, *The Governance of Britain-Judicial Appointments*, October 2007, Cm 7210.

(19) Home Office, *The Governance of Britain-Managing Protest around Parliament*, Published on 25/10/07. This consultation ends on 17/01/08, Cm 7235.

(20) Ministry of Justice, *The Governance of Britain-War powers and treaties: Limiting Executive powers*, Consultation Paper CP26/07. Published on 25 October 2007. This consultation ends 17/01/2008, Cm 7239.

(21) Ministry of Justice, *The Governance of Britain-Analysis of Consultations*, March 2008, Cm 7342-III

(22) Ministry of Justice, *The Governance of Britain-Constitutional Renewal*, March 2008, Cm 7342-I-III

表3 白書・草案・報告書で取り上げられた項目

「英国の統治：憲法再生」(白書) 2008年3月(法務省)	「憲法再生法案草案」2008年3月 (法務省)	「憲法再生法案草案」(報告書) 2008年7月(憲法再生法案草案両 院合同委員会)
議会周辺の抗議行動の管理	議会周辺の抗議行動(第1章)	抗議行動(第2章)
検事総長	検事総長及び訴追(第2章)	検事総長及び訴追(第3章)
裁判官の任命	裁判所及び審判所(第3章)	裁判所及び審判所(第4章)
条約	条約の批准(第4章)	条約の批准(第5章)
公務員	公務員(第5章)	公務員(第6章)
戦争権限	終末規定(第6章)	戦争権限(第7章)
連合旗掲揚		憲法再生?(第8章)
情報・安全保障委員会改革		
行政特権の広範囲にわたる再検討		
パスポート		
会計検査院		
公職者任命		
英国教会の聖職者任命		

(筆者作成)

両院のうちの一つの議院の議員のままとし、国家安全に関する場合を除き、具体的事例に関して指示を与える権限がなく、また、議会に年次報告を提示することとした。

「裁判官の任命」では、2006年に裁判官任命委員会が設けられ、大法官の役割が減じたが、任命過程から大法官を除去し、さらに首相も任命から完全に除去することを提案した。

「条約の批准」について、慣習としての条約批准手続であるポンソンビ規則では、批准の前に両院に少なくとも21日間提示しなければならないことになっており、このポンソンビ規則を法令を基礎としたものに変えるべきとした。

「公務員」では、これまで公務員制度は国王大権に由来する命令で運営されてきたが、これを法律等によって規定するとした。

以上の項目は、条文の形式で起草され、「憲法再生法案草案」の中に取り込まれている。

白書の「戦争権限」以下の事項は、それまでに一定の結論を得たものの報告である。

「戦争権限」は、国民の安全や作戦上の効果を弱体化することなしに、軍隊の海外配備について庶民院の承認を求めることとした。

「連合旗掲揚」は、国旗である連合旗(ユニオン・ジャック)を政府庁舎で自由に掲揚してもよいとする提案である。それまでは、1年に18日以上掲揚を禁止していた。

「情報・安全保障委員会改革」では、情報・安全保障委員会を他の特別委員会と可能な限り同様の方法で、任命、活動及び報告するように改めるべきとした。

「行政特権の広範囲にわたる再検討」では、ほかに移管あるいは廃止される特権について検討を続けるとした。「パスポート」では、これまで国王特権に基づき発行されていたが法律に根拠を置くように改める。「会計検査院」は、その独立性の強化である。「公職者任命」は、一定のポストのために、庶民院の特別委員会による任命前聴聞を行なうとした。「英国教会の聖職者任命」は、任命における政府の関与の縮減を提言した。

(4) 憲法再生法案起草案両院合同委員会

白書と草案を審査するため、憲法再生法案起草案両院合同委員会が設置され、2008年5月6日に最初の会議が開かれた。両院合同委員会の

検討事項は、同年7月22日までに両院に憲法再生法案起草案について報告することであった。これらが扱う課題とそれぞれの関係は、表3のとおりである。

委員会の調査は、他の特別委員会と同様の方法で行なわれ、聴聞を開催し、書面による証言も受け付けた。

同年7月31日、両院合同委員会は、憲法再生法案起草案報告書⁽²³⁾を公表した。

報告書は、まず、草案が第一歩であるとしながらも、草案を支える原則を認めることが困難であり、「憲法再生」という表題が適切かどうかについても再検討が必要であり、11月から始まる次の議会期でさらに検討することを求めた⁽²⁴⁾。

個々の事項については、概ね賛成としながらも、裁判官の任命については、提案された改革のいくつかを受け入れるが、急を要する事項ではないと結論づけ、これらの条項を法案から除去するよう求めた。

なお、2009年2月時点で、政府は、両院合同委員会の報告書への回答を行っていない。

(5) その他の議会の委員会の審査

白書と草案は、既存の委員会が有する権限と重なり合う範囲で、憲法再生法案起草案両院合同委員会以外の委員会でも審査された。

庶民院法務委員会は、その2008年6月24日の報告書「憲法再生起草法案(検事総長に関する規定)」⁽²⁵⁾で草案の条文の変更を勧告した。

庶民院行政管理特別委員会は、その2008年6月4日の報告書「憲法再生：草案と白書」⁽²⁶⁾で公務員に関して改正草案の一部を変更する提案を行なっている。

3 議会の関与による解決

(1) 議会の委員会

憲法改革の各項目のうち法律の制定によらない事項で、議会の委員会の管轄事項に含まれるものについては、議会の委員会における通常の審査という形式で行なわれた。

(i) 庶民院現代化特別委員会

庶民院現代化特別委員会は、院内総務を委員長とし、議会に影響を与えるような問題について審査した。庶民院の解散・召集問題、省の目標や年次報告書に関する討論などである。

庶民院の解散・召集問題については、2007年10月に「解散と召集」に関する調査⁽²⁷⁾が行なわれた。

各省の目標と年次報告書を討議することについては、2007年10月24日に調査を開始し、2008年5月7日に報告書「省の目標と年次報告書の討議」⁽²⁸⁾を公表し、議場に隣接するウエストミンスター・ホールで討議の時間をもつこと、政府は既存の特別委員会の時間を延長できるかどうかを検討すべきことを提案した。

省の目標や年次報告書に関する討論問題は、すでに同委員会で検討が進められ報告書「議院の再生：庶民院の平議員の役割」⁽²⁹⁾としてまと

⁽²³⁾ Joint Committee on the Draft Constitutional Renewal Bill, *Draft Constitutional Renewal Bill*, 31 July 2008, HL 166-I/HC 551-I, 2007-08.

⁽²⁴⁾ *ibid.*, Abstract

⁽²⁵⁾ House of Commons Justice Committee, *Draft Constitutional Renewal Bill (provisions relating to the Attorney General)*, Fourth Report of Session 2007-08, 17 June 2008, HC 698.

⁽²⁶⁾ House of Commons Public Administration Select Committee, *Constitutional Renewal: Draft Bill and White Paper*, Tenth Report of Session 2007-08, 22 May 2008, HC 499.

⁽²⁷⁾ House of Commons Select Committee on Modernisation of House of Commons, "Recall and dissolution," No. 10, 24 October 2007. <http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/select_committee_on_modernisation_of_the_house_of_commons/modcompn241007.cfm>

⁽²⁸⁾ House of Commons Select Committee on Modernisation of House of Commons, *Debating departmental objectives and annual reports*, Second Report of Session 2007-08, 7 May 2008, HC 530.

められていた。政府は、録書においてこれを歓迎することを表明し、さらに、2007年10月18日に報告書に対する政府の回答⁽³⁰⁾を公表した。報告書は2007年10月25日に庶民院で討議された。

また、地域担当大臣及び地域特別委員会については、2007年10月に「地域の説明責任」に関する調査を開始し、2008年7月10日に報告書「地域のアカウンタビリティ」⁽³¹⁾をまとめ、地域担当大臣がウエストミンスター・ホールで口頭質問に答弁することを提案した。同年7月21日に公表された政府回答⁽³²⁾は、新たにロンドンを除く8つの地域に地域大委員会 (regional grand committee)⁽³³⁾を設け、その地域に選挙区を有する庶民院議員をメンバーとし、その地域の重要事項について口頭質問が行なわれるべきことを提案した。地域担当大臣は、イングランドの9つの地域のそれぞれに置かれる。地域担当大臣と地域政策を精査するために地域特別委員会がそれぞれ設置される。

(ii) 庶民院連絡委員会

庶民院連絡委員会は、公職者任命の聴聞について、一定のポストのために、庶民院の特別委員会による任命前聴聞と「市場に影響されやす

い」ポストのための開始前聴聞を行なうことについて2008年3月5日に報告書「特別委員会による任命前聴聞」⁽³⁴⁾を公表した上で、政府との間で60前後のポストをめぐるリストのやり取りを行なった。すでにいくつかの任命前聴聞が行われている。

また、庶民院連絡委員会は、2008年4月21日に政府支出の透明性確保に関する報告書「議会と政府財政：財政監視の再生」⁽³⁵⁾を公表している。

(iii) 庶民院行政管理特別委員会

大臣規範の改訂⁽³⁶⁾について、庶民院行政管理特別委員会は、2008年5月12日に、報告書「大臣行為規範調査」⁽³⁷⁾を公表した。

(iv) 庶民院手続委員会

庶民院手続委員会は、請願について検討し、2007年11月7日に電子請願に関する新たな調査を行なうと発表し、2008年4月6日に報告書「電子請願」⁽³⁸⁾を公表し、さらに、選挙区の議員の直接的関与を維持する制度を提案した。7月22日の政府の回答は、2008年後半に委員会報告書と今後の方向について議論するとした。2009年1月4日、手続委員会と政府の電子的協議が2月18日までの予定で開始された。

(29) House of Commons Select Committee on Modernisation of House of Commons, *Revitalising the Chamber: the role of the back bench Member*, First Report of Session 2006-07, 20 June 2007, HC 337.

(30) Office of the Leader of the House of Commons, *Governance of Britain-Revitalising the Chamber: the role of the back bench Member (The Government's response to the Modernisation Committee's First Report of session 2006-07; HC 337)*, October 2007, Cm 7231.

(31) House of Commons Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Regional Accountability*, Third Report of Session 2007-08, 10 July 2008, HC 282.

(32) Office of the Leader of the House of Commons, *Regional Accountability (The Government's response to the Modernisation Committee's Third Report of session 2007-08)*, July 2008, Cm 7376.

(33) 庶民院では、大委員会 (grand committee) は、これまで3つ設けられている。スコットランド大委員会、ウェールズ大委員会及び北アイルランド大委員会である。そこに選挙区を有する議員で構成され、大臣への質問、討議、第2あるいは第3読会前の法案審査等を行なう。

(34) House of Commons Liaison Committee, *Pre-appointment hearings by select committees*, First Report of Session 2007-08, 5 March 2008, HC 384.

(35) House of Commons Liaison Committee, *Parliament and Government Finance: Recreating Financial Scrutiny*, Second Report of Session 2007-08, 21 April 2008, HC 426.

(36) 廣瀬 前掲書, pp.58-64.

(37) House of Commons Public Administration Select Committee, *Investigating the Conduct of Ministers*, Seventh Report of Session 2007-08, 12 May 2008, HC 381.

(38) House of Commons Procedure Committee, *e-Petitions*, First Report of Session 2007-08, 6 April 2008, HC 136.

(v) 庶民院財務特別委員会

国の現在の状態とそれがどのように変化しているかを把握するためには、偏らない情報が不可欠であり、青書では、統計を司る組織の任命は、議会による承認に服するとしていた。庶民院財務特別委員会は、2007年7月18日に新たな英国統計委員会の委員長の候補者から証言を取り、7月23日に報告書「統計委員長の任命」⁽³⁹⁾を公表し、7月25日に庶民院で承認された。

(vi) 人権に関する両院合同委員会

人権に関する両院合同委員会は、2008年8月10日にその調査報告書「英国のための権利章典？」⁽⁴⁰⁾を公表し、自由、民主主義、公平、市民の義務と法の支配を内容とする権利と自由の憲章を定めるべきであるとした。政府は、緑書「英国の権利章典と責任及び英国の価値」のとりまとめを約束したが、いままでのところ公表されていない。合同委員会は、2009年1月19日に公表を急ぐよう求める報告書を出した⁽⁴¹⁾。

(2) 議長協議会

選挙制度については、伝統的に庶民院の議長による協議会の場で検討されることになっている。これは、選挙制度の変更ができる限り全党派体制で合意されるべきとの憲法慣習の現れである。

労働党は、2001年と2005年のマニフェストで新たに比例代表制を導入するとしていた。

2007年9月3日、ブラウン首相は、投票率低下をくい止め、登録、週末投票、女性と少数民族の庶民院における代表、青少年市民権委員会と並行して選挙権年齢を16歳に引き下げるかどうかなどの問題を検討するために、議長の協議会を設立すると発表した⁽⁴²⁾。

議長協議会は、頻繁に設けられるわけではなく、20世紀には5回設けられ、1970年代中頃までは、議席の再分配など選挙管理問題を扱っていた。最後の協議会は1978年で、北アイルランドにおける選挙区数の増加を勧告した。

政府は、検討事項のうち選挙制度については、「投票制度の再検討：1997年以降の英国における新投票制度の経験」⁽⁴³⁾を2008年1月24日に、週末投票については、協議文書「投票日：週末投票」⁽⁴⁴⁾を2008年6月24日にそれぞれ公表した。

議長協議会は、2008年7月22日に開催され、「女性と少数民族の英国の全人口に占める割合と庶民院における代表の割合の格差を是正するための検討及び勧告」、「合意により検討すべきとされたその他の事項の検討」を合意した⁽⁴⁵⁾。

なお、青少年市民権委員会は、10月20日に協議文書「選挙権年齢を16歳に引き下げるべきか？」⁽⁴⁶⁾を公表し、2009年1月20日までの予定で協議を行なった。

⁽³⁹⁾ House of Commons Treasury Committee, *The appointment of the Chair of the Statistics Board*, Ninth Report of Session 2006-07, Volume I, 25 July 2007, HC 934-I.

⁽⁴⁰⁾ House of Lords House of Commons Joint Committee on Human Rights, *A Bill of Rights for the UK? Twenty-ninth Report of Session 2007-08*, 10 August 2008, HL 165-I/HC 150-I.

⁽⁴¹⁾ House of Lords House of Commons Joint Committee on Human Rights, *A Bill of Rights for the UK? Government Response to the Committee's Twenty-ninth Report of Session 2007-08, Third Report of Session 2008-09*, 19 January 2009, HL 15/HC 145.

⁽⁴²⁾ Prime Minister, "Speech to the National Council of Voluntary Organisations on politics (3 Sept 07)," <http://www.number10.gov.uk/Page13008>

⁽⁴³⁾ Ministry of Justice, *Review of Voting Systems: the experience of new voting systems in the United Kingdom since 1997*, January 2008, Cm 7304.

⁽⁴⁴⁾ Ministry of Justice, *Election Day Weekend Voting*, June 2008, Cm 7334.

⁽⁴⁵⁾ House of Commons Hansard Debates for 22 July 2008, Column 659.

⁽⁴⁶⁾ Youth Citizenship Commission, *Youth Citizenship Commission*, 20 October 2008.

(3) 超党派討論

貴族院改革は、1999年貴族院法の制定による大改革で世襲貴族のうち議院に出席し投票できる者を92名に制限したが、貴族院の公正さを増加させ、より国民を代表し、より効果的になるように貴族院のさらなる改革を行なうため、法務大臣・大法官を議長とし、その下で超党派討論で検討することになった。目標は、完全あるいは実質的に選挙された貴族院と世襲貴族の排除である。

2008年3月25日に、法務大臣・大法官のジャック・ストロー (Jack Straw) は、超党派会談が続いていると述べた。さらに、政府は、2008年7月14日、白書「選挙による第二院：貴族院の更なる改革」⁽⁴⁷⁾を公表した。白書は、12～15年の再任できない任期で、議席の80または100%が選挙された議員で構成される貴族院を提案した。政府は、次の総選挙のマニフェストとして有権者に提示する包括的な改革パッケージを策定する予定であると述べた。

4 専門集団・専門家による解決

(1) 英国教会

政府は、聖職者の任命に関し、首相の関与を低減するような手続の変更に関して、英国教会と協議した。英国教会総会は、2008年2月の会議で大司教の提案を承認した。

(2) 専門家による検討

新たに英国にやってきた人々をどのようにしてコミュニティに融合させるかという市民権と国家アイデンティティの問題について、政府は、貴族院議員のゴールドスミス卿 (Lord Goldsmith) に市民権の再検討を行なうよう要請

した。ゴールドスミス卿は、2008年3月11日、報告書「市民権：我々の共通の絆」⁽⁴⁸⁾を公表した。

英国議会と権限委譲に関し、政府は、スコットランド法を再検討する委員会を2008年3月25日に設置し、英国議会と権限委譲の観点から超党派による再検討を開始した。

III 国民参加と憲法改革

1 国民参加による解決

2007年9月3日のボランティア団体全国会議の席上、ブラウン首相は、憲法改革において、国民と議会・政府の密接な連携が不可欠であるとして、3つの提案を行なった⁽⁴⁹⁾。市民陪審 (Citizens Jury)、政党以外の者も含めた委員会の新設、庶民院の議長協議会である。

このうち、政党以外の者も含めた委員会は、長期的かつイデオロギー的ではない課題について議論するための組織であり、福祉問題などが想定されるとした。庶民院の議長協議会については、既に述べたように選挙制度について検討する組織である。

市民陪審について、ブラウン首相は、「ビッグ・アイデア」と語っている⁽⁵⁰⁾ように特に重視し、最初の市民陪審は、一か月後に児童問題について開催され、その後、犯罪とコミュニティ、国民保健サービス、犯罪、移民、教育などの問題について開催された。

2 市民サミット・市民陪審

市民陪審を制度化するために政府は、2008年7月4日、協議文書「より大きな市民の関わりのための国家的枠組」⁽⁵¹⁾を発表し、レファレン

⁽⁴⁷⁾ Ministry of Justice, *The Governance of Britain-An Elected Second Chamber: Further reform of the House of Lords*, July 2008, Cm 7438.

⁽⁴⁸⁾ Lord Goldsmith QC, *Citizenship: Our Common Bond*, 11 March 2008.

<http://www.justice.gov.uk/docs/citizenship-report-full.pdf>

⁽⁴⁹⁾ Prime Minister, *op. cit.*

⁽⁵⁰⁾ "Today's Citizens Jury on Respect," BBC's Today Programme on 11 July 2007.

http://www.bbc.co.uk/radio4/today/reports/politics/citizenjury_reading_20050908.shtml

ダム、市民サミット、市民陪審を提案した。

市民サミットは、500～1,000人規模の集会で、国家的問題について議論する。集会は、対面でもオンラインでも可能である。参加者は、人口比例に従って選ばれる。サミットの勧告は、審議のため議会に送られる。

市民陪審は、刑事陪審に倣った意思決定や助言のための装置で、国あるいは地方の問題について、計画策定や優先順位を決定するために設けられる。市民陪審の決定は、大臣の政策に対する助言として扱われる。

市民陪審は、陪審員として参加する資格のある12名から16名の市民で構成され、議事日程のモデルは、議題の難易にもよるが概ね1～2日目である。市民陪審は、国民の関与を高め、広範囲にわたる意見を聴取できるという利点がある反面、陪審として参加した時間の賃金補償、取りまとめられた決定の扱いなどの課題がある。

ブラウン内閣の市民陪審の利用については、「まやかし」であり真の参加ではないとの指摘⁽⁵²⁾もある。そこで、憲法問題を討議するための市民議会を求める運動⁽⁵³⁾が開始された。自由民主党は、憲法会議の開催を求めている⁽⁵⁴⁾。2007年12月17日、議員提出の「市民代表者会議法案」⁽⁵⁵⁾も庶民院に提出されたが廃案となっている。

3 民主主義創出のための装置

このほかにもブラウン政権は、国民参加の方法を構想している。法務省は、2008年7月30日、民主主義創出補助金制度（Grant Scheme for Building Democracy）を作った。これは、国

民参加の民主主義を促すためのアイデアを募集する制度で、優秀なアイデアについて最高1万5,000ポンドの補助金が与えられた。「国民と中央・地方政府をつなぐオンラインの質問時間」、「公共サービスに関するオンラインサービス」など9件が採用された⁽⁵⁶⁾。

4 国民参加をめぐる議論

憲法改革の10年の後、残存する項目の多くは、議論され尽くした感があり、従来型の議論では、論争的意見を言い放つことに終始していた。国民を憲法改革過程に積極的に参加させることにより、異なる意見を持つ者は、自己の意見を主張するだけでは足りず、相手を説得しなければならなくなった。仮に合意に達しなくても、議論を尽くしたという事実で正当性が与えられることになる⁽⁵⁷⁾。

緑書「英国の統治」では、4つの柱の一つである「英国の将来—市民と国家」の各項目、とりわけ市民権、権利と義務に国民を関与させようとしている。その意味は、第一に、「英国の統治」の目的の一つが、国民と国家を再結合することであり、憲法改革の過程に国民が関係しなければならぬことは自明であること、第二に、国民参加は、実際に参加しているグループ内や一般国民の間で、政治に関する知識や利益を増加させてきたこと、第三に、市民権についての主張が英国社会の異なる階層を横断してする影響力を持つならば、英国的であると定めるものに関する議論に国民が関与することは特に重要であること、第四に、人権が国民に完全に受け入れられ理解されることになるならば、人権は、国民から生まれ、社会の中で議論されな

(51) Ministry of Justice, *A national framework for greater citizen engagement*, 9 July 2008.

(52) Jo Revill, "Sham' citizens' juries face controls," *The Observer*, 30 September 2007.

(53) Make It An Issue や Unlock Democracy といった運動体を中心。

(54) Liberal Democrats, *For the People, By the People*, 6 September 2007.

(55) House of Commons, *The Citizens' Convention Bill, 2007-2008*.

(56) Building Democracy. <<http://www.buildingdemocracy.co.uk/>>

(57) Robert Hazell, *Constitution Unit response to Cm 7170: The Governance of Britain July 2007*, July 2007.

<<http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/publications/GovernanceResponse.pdf>>

なければならないこと、そして、最後に、政府の提案のいくつかは、非常に論争的であるので、国民を難しい選択に関与させることによって、政府は、提案に対する批判を中和できるかもしれないからである。

国民の関与に関して、ロンドン大学公共政策大学院をベースに憲法改革と比較憲法研究を行なう研究者グループ「憲法ユニット (Constitution Unit)」は、信頼を築くことでは非常に重要であると評価している⁽⁵⁸⁾。

他方、「国民参加方式は、年輩者、男性、白人、中流階級、奇妙な考えに取り付かれています、暇な人たちを引きつけるだけである。熟考され永続的な憲法は、1787年フィラデルフィア制憲会議のワシントン、フランクリン、マディソン、ハミルトン の例にもあるとおり、偉人と善人の集会から作られるのだ⁽⁵⁹⁾」という指摘もある。

おわりに

緑書「英国の統治」の発表からちょうど1年後の2008年7月3日に、ジャック・ストロー法務大臣・大法官は、緑書で提案した事項の進捗状況について庶民院に書簡を送った⁽⁶⁰⁾。書簡とともに法務省は、「英国の統治：この1年」と題するレビュー⁽⁶¹⁾を公表した。このレビューを典拠の一つとして作成した別添の表「緑書『英国の統治』の検討プロセス」からも明らかなように、各項目のうちで完了したものは少ない。

スケジュール管理が最も要求される「憲法再生法案草案」についても、2008年12月3日のエリザベス女王の演説では、「政府は、議会の役割強化などの憲法再生の提案を引き続き進める⁽⁶²⁾と述べるにとどまり、立法化への確固たる提案には言及しなかった。政府の報道資料でも「政府は、法案草案における提案に取り組み続け、時が許すならば、法案として上程する⁽⁶³⁾と時期を明言しなかった。

改革のテンポが減速した原因は、アメリカに端を発し全世界に及んでいる経済危機の影響である。ストロー法務大臣・大法官は、世界経済の失速という緊急事態に対応することが最優先であり、憲法改革には時間をかけなければならないとしている⁽⁶⁴⁾。今後も紆余曲折が予想されるところである。

周知のように、英国は、わが国と異なり成文憲法を持たない。そのため、憲法改革は、憲法としての地位を有する個々の法律を直接制定ないしは改正するということになり、成文憲法に倣って言うならば、憲法の条項を改正すると同時に、その下位法規をも一つのパッケージとして改正するということになる。最初から細部が大きな争点となり、国民、議会、教会など広範囲にわたる関係者との調整・協議が必要となる。とりわけ国民を憲法改革のプロセスにどう取り込むかがポイントとなるであろう。この意味で、ブラウン政権が構想した市民陪審などの装置は注目に値する。

(さいとう けんじ)

⁽⁵⁸⁾ *ibid.*

⁽⁵⁹⁾ Anthony King, "Constitutional Fiddling," *Prospect*, September 2007.

⁽⁶⁰⁾ Ministry of Justice, "Governance of Britain Green Paper: one year on," 03 July 2008.
 <<http://www.justice.gov.uk/news/announcement030708b.htm>>

⁽⁶¹⁾ Ministry of Justice, *The Governance of Britain: One year on*, July 2008.
 <<http://www.justice.gov.uk/docs/governance-britain-one-year-on.pdf>>

⁽⁶²⁾ HC Deb 3 Dec 2008, Colum 9.

⁽⁶³⁾ Number 10, Queen's Speech-Constitutional Renewal, 3 December 2008.
 <<http://www.number10.gov.uk/Page17681>>

⁽⁶⁴⁾ HC Deb 4 December 2008 Colum 227-228.

緑書「英国の統治」の検討プロセス

緑書「英国の統治」2007年7月（法務省）					協 議 等	
4つの柱	中項目	課 題	論 点	具体的記述（パラグラフ）		
行政権の制限	国王特権の議会への移管	軍隊の海外配備	海外への軍隊の配備は、国王大権に由来する政府の権限であるが、議会の関与を認めるかどうか。	国民の安全保護のために行動する政府の能力を損なったり、作戦上の安全または効果を弱体化することなしに、可能な最大の範囲で、武力衝突への軍隊の重大な非定例配置のために、政府が、庶民院の承認を求めることを提唱する。(para 26)	協議文書「戦争権限と条約：行政権の制限」の公表 2007年10月25日に公表 2008年1月17日協議終了	
		条約の批准	議会慣習としての条約の批准手続を法制化するかどうか。	ボンソンビ規則として知られている条約批准手続が正式な定めか法令の規定と入れ替え可能かを問う。(paras 31-33)	協議文書「戦争権限と条約：行政権の制限」の公表 2007年10月25日に公表 2008年1月17日協議終了	
		議会の解散	国王大権である議会の解散は、首相が国王に要請することにより行なわれるが、首相が全く自由に行なうことができるか。	首相は、解散を求める前に庶民院の承認を求めなければならない。(paras 34-36)	2007年10月の庶民院現代化特別委員会の「解散と召集」調査	
		議会の召集	休会中の議会の召集は政府の要求がある場合に限定されるが、議員の要求で召集できないか。	過半数の議員が議会の召集を求める場合に、議長が庶民院を解散できるように議事規則を改正する。(paras 37-39)	2007年10月の庶民院現代化特別委員会の「解散と召集」調査	
		公務員制度の法制化	国王大権に由来する命令で公務員制度が運営されてきたが、法律等によって規定する必要がある。また、政治的任命である特別顧問に法的根拠を与えるかどうか。また、特別顧問の指揮命令権をどうするか。	憲法改革の次の立法の一部として、公務員の原則と価値を法律で守る措置を含むのは正当である。(paras 40-48)		
		行政特権の広範囲にわたる再検討と改革		政府は、上記の議論に加えて、個々の特権が法令による根拠を与えられるかどうか、ほかに移管あるいは廃止されるものがあるかどうかについて協議する。(paras 49-51)		
	検事総長の役割	検事総長の役割	検事総長の役割を明確化すべきかどうか。内閣の一員として政策決定にかかわる役割と訴追を行なう役割をどう調和させるか。	政府は、それが利益衝突（またはその外観）を軽減する方法について協議する。(paras 52-56)	協議文書「検事総長の役割に関する協議」は、2007年7月25日に公表された。協議は、2007年11月30日に終了した。	
		聖職者、裁判官及び公職者の任命における政府の役割	英国教会の任命 その他役職者以外の任命	英国教会は、法律に根拠を置き、国王は最高の統治者であり、首相の助言に基づいて聖職者を任命するが、任命における首相の関与を合理化すべきでは。	首相は、個々の候補の選択について能動的な役割を持つべきではなく、政府は、教区の司教について、首相が教会により提示されるのは一名の名前であり、二名ではないことを提案する。政府は、手続の変更に関して教会と協議する。(paras 57-66)	大司教は、2007年10月の協議文書と2008年1月の英国教会総会への報告書を公表した。英国教会総会は、2008年2月の会議で大司教の提案を承認した。
	公職者の合理化	現行手続の改善及び庶民院の役割強化	裁判官の任命	大法官が裁判官を任命していたが、2006年に裁判官任命委員会が設けられ、大法官の役割が減じたが、さらに改革を進める必要があるか。	政府は、裁判官の任命における政府の役割を将来検討し、任命において議会の果たす役割があるかどうかを考える。(paras 69-71)	2007年10月25日に協議文書「裁判官の任命」を公表 協議は、2008年1月17日に終了
			一定のポストの公職者に説明責任を課すべきであり、任命の際に庶民院の特別委員会で審査を受けるようにしたらどうか。	一定のポストのために、庶民院の特別委員会による任命前聴聞と「市場に影響されやすい」ポストのための開始前聴聞を行なう。庶民院連絡委員会と協議してポストのリストを作成する。(paras 72-81)	政府は、2008年2月に庶民院連絡委員会委員長にポストのリストを送付した。連絡委員会は、2008年3月5日に報告書「特別委員会による任命前聴聞」で回答した。	

2009年2月現在

「英国の統治：憲法再生」(白書) 2008年3月(法務省)		「憲法再生法 案草案」	「憲法再生法案草案」(報告書)2008年7月 (憲法再生法案草案特別委員会)		その他の動き
記載	具体的記述(パラグラフ)	記 載	記載	具体的記述(パラグラフ)	
○	政府は、詳細な決議が最高の方法であると考えたが、将来における立法を除外しなかった。(paras 179-226)	○	○	第7章で、戦争権限を検討している。委員会は、詳細な決議アプローチが今後は最高の方法であることに同意した。(para 318)	
○	政府は、議会による条約の調査に関する現在の定めが法令を基礎としたものに変えるべきことを提案した。(paras 143-166)		○	第5章で、ボンソンビ規則が法令を基礎すべきことに同意し、また、条約に関する新たな両院合同委員会を勧告した。(para 238)	
○	草案は、公務員コミッショナーとともに、公務員を法令による基礎に置くための措置を含む。公平、健全性、正直と客観性という鍵となる価値は、法規で守られる。法案は、特別顧問の任命を認める。(paras 167-196)		○	第6章で、理想的には、分離した公務員法を模索するとした。	庶民院行政管理特別委員会は、その2008年6月4日の報告書「憲法再生：草案と白書」で公務員に関して改正草案の一部を変更する提案を行なった。
○	政府が行政特権の洗い出しを実施している。今後数か月に、次のステップとして協議が開始される。(paras 245-246)		○	政府にできるだけ早くその再検討の結果を公表するよう求める。理想的には、特権の改革が断片的であるというよりはむしろ整合的な方法で行われるべき。(para 354).	
○	検事総長は、政府の第一位の法的顧問、大臣及び両院のうちの一つの議院の議員のままとする。検事総長は、具体的事例に関して指示を与える権限がない。特別の規定は、国家安全に影響を有する場合に与えられる。権限は、重大犯罪捜査局によって執行される捜査に及ぶ。法務職員の宣誓は、現代化される。これは、立法を必要としない。検事総長は、議会で年次報告を提示する。(paras 32-98)	○	○	検事総長が法的で政治的職務を保持すべきであること、具体的事例について指示できることについて政府案に同意した。論点は、この分野の立法のための必要性である。	庶民院法務委員会は、その2008年6月24日の報告書「憲法再生起草法案(検事総長に関する規定)」で草案の条文の変更を勧告した。
○	教区主教及び主教座聖堂大主教の任命手続への変更は、立法を必要としない。教会は、いくつかの必然的な変更のために措置によって制定する。(paras 254-256)				英国教会では、1534年属司教法を修正する準備が完了した。
○	白書は、高等法院の下にある裁判官任命の過程から大法官を除去し、さらに、首相を任命から完全に除去することを提案した。その他の方策も提案された。(paras 99-142)	○		第4章で、さらに重大な改革を提案するには、あまりに急すぎると結論した。提案された改革のいくつかを受け入れるが、急を要する事項ではないと結論づけ、これらの条項が法案から除去されるよう勧告(para 378)	
○	政府は、庶民院議事規則の適切な改正に関して、関連する庶民院当局とともに働く。政府は、適当な任命の最終的リストに同意するために連絡委員会と働き続ける。(paras 251-253)				政府は、2008年5月19日、庶民院連絡委員会の報告書に回答した。約60のポストのリストが提案された。すでにいくつかの任命前聴聞は行なわれている。

緑書「英国の統治」2007年7月（法務省）					協 議 等	
4つの柱	中項目	課 題	論 点	具体的記述（パラグラフ）		
行政権の制限	公職者任命の合理化	栄誉授与に関する大臣の関与の制限	栄誉授与の過程が公平で透明な方法によることが重要である。	2006年3月、ブレア首相は、主要栄誉委員会が首相に勧告した名前の最終的なリストに加えることも削除することもしなかったとの声明を発表した。 ブラウン首相は、この方針を再確認し、外務大臣と国防大臣も同様の方針で行くことを明らかにした。(paras 82-85)		
		情報・安全保障委員会	情報機関の活動を弱体化することなく、議会が情報機関の支出、管理と政策について効果的な監視を行なう方法は。	政府は、法令ベースの情報・安全保障委員会を他の特別委員会と可能な限り同様の方法で、任命、活動及び報告するように改めるべきことについて協議することを提案した。 暫定的な変更は、既存の立法の範囲内で行なうことができ、例えば事務局の強化や、報告書についての議論が大臣ではなく委員長によって主導されることなどである。(paras 89-96)		
		国家 安全 保障	国家安全戦略	現在と将来の国内外における安全保障問題について省庁横断的な対応戦略を明らかにする必要があるか。	政府は、国家安全戦略を公表する。 政府は、戦略を精細に調べる方法について、議会と協議する。(para 97-99)	政府は、2008年3月19日に国家安全戦略を公表した。
			政府に対する議会の調査	議会に提出予定の法案は、会期冒頭の国王演説で明らかにされる。	首相は、女王の演説に先立ち、次に提出予定の立法の計画を議会に通知し、提案された法案のリストの概説を出版する。(paras 100-102)	政府は、2007年7月に「立法草案計画」を公表した。 庶民院は、2007年7月25日に草案計画を討議した。 現代化特別委員会は、2008年1月23日に報告書「立法草案計画の調査」を公表した。
			庶民院における省に関する討議	主要な省の目標と年次報告書を討議する機会を庶民院に設けるべきではないか。	庶民院において、議院の平議員席から、主要な省の目標と年次報告書を討議する機会を与えるべきである。 政府は、庶民院現代化特別委員会にこれを規定するための方法を検討するよう求めた。(paras 103-108)	庶民院現代化特別委員会は、2007年10月24日に省の目標と年次報告書の討議について調査を開始した。
		国家 安全 保障	政府支出の透明性確保	政府支出を表すシステムが3種類あるが、これらは互いに異なり実態を把握することが難しい。	政府は、計画、見積と実際の支出結果というプロセスの3つの段階において、会計規則に沿って、議会への報告を単純化し一貫性を確保することを提案した。 政府は、具体化策について協議する。(paras 109-111)	庶民院連絡委員会は、2008年4月21日に報告書「議会と政府財政：財政監視の再生」を公表した。
			国家統計局の独立	国の現在の状態とそれがどのように変化しているかを把握するためには、偏らない情報が不可欠である。	すでに、新たな統計評議会（現在は英国統計委員会）の創設を規定する法案が議会に提出された。 政府は、評議会議長の任命が議会による承認に服すると考えている。(paras 112-114)	庶民院財務特別委員会は、2007年7月18日に新たな英国統計委員会の委員長の候補者から証言をとり、7月23日に報告書を公表した。 指名は、2007年7月25日に庶民院における短時間の討議と投票に従った。 統計・登録サービス法案は、2007年7月26日に国王裁可を受けた。
			地域担当大臣	中央政府と地域との関係をより密接なものにする。	首相は、2007年6月28日に地域担当大臣を任命した。 緑書では、地域担当大臣が地域機関の業務及び地域戦略に関し、議会における質問を受けるとなっている。 地域担当大臣は、担当地域のための戦略的な方針を提供する。(paras 115-118)	
		行政の説明責任強化	地域と責任			

「英国の統治：憲法再生」(白書) 2008年3月(法務省)		「憲法再生法案草案」	「憲法再生法案草案」(報告書)2008年7月 (憲法再生法案草案特別委員会)		その他の動き
記載	具体的記述(パラグラフ)	記載	記載	具体的記述(パラグラフ)	
					(完了)
○	白書は、情報・安全保障委員会の委員の任命を含む活動と報告について種々の変更を発表した。 変更が実施される前に、承認のために両院に提案される。(paras 235-244)				
					2008年7月22日に首相は、国家安全フォーラムの設立に関して声明を出した。 提案する非省庁公共機関が創設されるまで、2008年秋から、暫定的なフォーラムが設立される。 首相は、国家安全戦略に関する両院合同委員会の設立に関して議会と協議していると発表した。 「国家危険記録(The National Risk Register)」は、2008年8月に公表された。
					(完了) 政府は、2008～09年立法草案計画である「将来の英国ための準備」を2008年5月に公表し、5月14日に庶民院で討議された。 現代化特別委員会への政府回答は、2008年6月9日に公表された。 立法草案計画についての一般的な討議は、2008年6月26日に持たれた。
					2008年5月7日に庶民院現代化特別委員会は、報告書「省の目標と年次報告書の討議」を公表した。 現代化特別委員会は、ウエストミンスター・ホールで討議の時間を作ることを、政府は既存の特別委員会の時間を延長できるかどうかを検討すべきことを提案した。
					(完了)
					(完了) 庶民院現代化特別委員会は、2007年10月に「地域の説明責任」に関する調査を開始し、2008年7月10日に報告した。 そこでは、地域担当大臣がウエストミンスター・ホールで口頭質問に答弁することを提案した。 7月21日に公表された政府回答は、新たに設置予定の地域拡大委員会で口頭質問が行なわれるべきことを提案した。

緑書「英国の統治」2007年7月（法務省）					協 議 等
4つの柱	中項目	課 題	論 点	具体的記述（パラグラフ）	
行政の説明責任強化	地域と責任	地域特別委員会	中央政府と地域との関係をより密接なものにする。	地域担当大臣と地域政策を精査するための一つの方法は、地域特別委員会を9つ設置することである。政府は、庶民院にこれらの提案を検討するよう求めている。(paras 119-120)	
		大臣規範の改訂	大臣規範は、古くなり、カバーできない部分が出てきている。	大臣利益に関する独立アドバイザーが任命されることになっていた。大臣は、以前は任意だった企業就職規則を受け入れることを期待される。(para 121)	2007年7月にフィリップ・モウアー卿が大臣利益に関する独立アドバイザーとして任命される。2008年3月中に行政管理特別委員会は、フィリップ・モウアー卿から証言を得た。
民主主義の再活性化	議会の説明責任の更新	貴族院改革	1999年の改革で世襲貴族のうち院に出席し投票できる者を92名に制限したが、さらに民主主義の観点から改革する必要はないか。	政府は、貴族院の公正さを増加させ、より国民を代表し、効果的なことを確保するために貴族院のさらなる改革を行なうことを表明した。国務大臣は、今後完全な貴族院改革の包括的なパッケージを推進するために党派横断的議論を続ける。計画は、完全あるいは実質的に選挙された第二院と世襲貴族の排除のために推進される。(paras 129-138)	2008年3月25日に、法務大臣・大法官のジャック・ストローは、超党派会談が続いていると述べた。
		庶民院の再生	庶民院の現代化特別委員会で検討されている平議員の役割を含めた院の現代化について。	政府は、庶民院現代化特別委員会の最近の報告書「議院の再生：庶民院の平議員の役割」を歓迎した。(paras 139-140)	庶民院現代化特別委員会報告書に対する政府の回答は、2007年10月18日に公表され、報告書は2007年10月25日に庶民院で討議された。
		英国議会と権限委譲		連合王国は「我々の価値を代表して、世界にそれらを表出する。」(paras 141-144)	2008年3月25日に、ケニス・カルマン卿は、1998年スコットランド法を再検討する委員会の委員長に就任すると発表された。それは、境界なく超党派で再検討する。
		議会の代表性の確保	性別、民族の観点から、代表性をより確保する必要がある。	政府は、法律を再検討し続けるが、必要に応じて、2002年性差別（選挙候補者）法の規定を2015年（法が許す最終年）を延長し、女性のみ候補者名簿を用い続けることを認める。さらに政府は、少数民族のコミュニティから候補者に対する差別撤廃措置の範囲を拡大すべきかどうかに関する見解を求める。(paras 145-148)	2007年9月3日、首相は、投票率低下をくい止め、登録、週末投票、女性と少数民族の庶民院における代表、青少年市民権委員会と平行して選挙権年齢を16歳に引き下げるかどうかなどの問題を検討するために、議長の問題を設立すると発表した。2008年3月6日にハリエット・ハーマン女性・平等担当大臣は、女性のみ議会の候補者名簿を備える政党の権利を延長するために、新たな平等法案を用意すると発表した。青少年市民権委員会は、10月20日に協議文書「選挙権年齢を16歳に引き下げるべきか？」を公表し、2009年1月20日までの予定で協議を行なった。
		投票日	郵便投票の拡大など利便性の向上を図ってきたが、さらに便利なものにする必要があるか。	政府は、総選挙、場合により地方選挙について投票を週末に移す場合の検討を提案した。政府は、地方機関などと協議する。(paras 149-154)	2007年9月3日、首相は、投票率低下をくい止め、登録、週末投票、女性と少数民族の庶民院における代表、青少年市民権委員会と平行して選挙権年齢を16歳に引き下げるかどうかなどの問題を検討するために、議長の問題を設立すると発表した。2008年6月24日、政府は、週末投票に関する協議文書「投票日：週末投票」を公表した。青少年市民権委員会は、2008年10月20日に協議文書「選挙権年齢を16歳に引き下げるべきか？」を公表し、2009年1月20日までの予定で協議を行なった。

「英国の統治：憲法再生」(白書) 2008年3月(法務省)		「憲法再生法 案草案」	「憲法再生法案草案」(報告書)2008年7月 (憲法再生法案草案特別委員会)		その他の動き
記載	具体的記述(パラグラフ)	記 載	記載	具体的記述(パラグラフ)	
					(完了) 庶民院現代化特別委員会は、2007年10月に「地域の説明責任」に関する調査を開始した、2008年7月10日に報告した。 そこでは、8つの地域特別委員会と8つの地域大委員会の設置を求めた。 政府の回答は、提案に同意するものであった。 地域特別委員会と地域大委員会を設置する動議は、2008年11月12日に可決された。
					(完了) 庶民院行政管理特別委員会は、2008年5月12日に、報告書「大臣行為規範調査」を公表した。
					政府は、2008年7月14日、白書「選挙による第二院：貴族院の更なる改革」を公表した。 白書は、12～15年の再任できない任期で、80または100パーセント選挙された第二院を提案した。 政府は、次の総選挙のマニフェストとして有権者に提示する包括的な改革パッケージを策定する予定であると述べた。
					2008年7月22日に議長協議会の開催を明らかにした。以下の調査事項が通常の手続を経て合意された。 「女性と少数民族の英国の全人口に占める割合と庶民院における代表の割合の格差を是正するための検討及び勧告」 「合意により検討すべきとされたその他の事項の検討」
					議長は、2008年7月22日に議長協議会の開催を明らかにした。 以下の調査事項が通常の手続を経て合意された。 「女性と少数民族の英国の全人口に占める割合と庶民院における代表の割合の格差を是正するための検討及び勧告」 「合意により検討すべきとされたその他の事項の検討」

緑書「英国の統治」2007年7月（法務省）					協 議 等
4つの柱	中項目	課 題	論 点	具体的記述（パラグラフ）	
民主主義の活性化	議会の説明責任の更新	選挙制度	2001年と2005年の労働党マニフェストでは、新たに比例代表制度を導入するとしていた。	政府は、選挙制度の再検討が2007年内に完了するとした。(paras 155-156)	政府は、2008年1月24日に「投票制度の再検討：1997年以降の英国における新投票制度の経験」を公表した。
	直接民主主義の改善	請願	2006年11月から首相への電子請願制度を導入し、好評である。	政府は、人々が首相に対するのと同じくらい簡単に庶民院に対しても請願することができると考えており、各々の請願が議会における討議に値するかどうかについての請願処理手続が必要である。政府は、庶民院手続委員会によってさらに検討が行われると期待する。(paras 157-163)	庶民院手続委員会は、2007年11月7日に電子請願に関する新たな調査を行なうと発表した。庶民院手続委員会は、2008年4月6日に報告書「電子請願」を公表し、選挙区の議員の直接的関与を維持する制度を提案した。7月22日の政府の回答は、2008年後半に委員会報告書と今後の方向について議論するとした。2009年1月4日、手続委員会と政府の電子的協議が2月18日までの予定で開始された。
		議会周辺の抗議行動の制限	2005年組織重犯罪・警察法により、議会周辺での抗議行動に対する制限が厳しくなったが、抗議行動も民主主義の観点から不可欠であるので、見直す必要はないか。	政府は、人々の抗議の権利が不必要な規制に従わないことを確保する目的で2005年組織重犯罪・警察法の規定について協議する。(paras 164-166)	政府は、2007年10月25日に協議文書「議会周辺の抗議行動の管理」を公表した。協議期間は、2008年1月17日に終了した。
		慈善団体のキャンペーンの権利	特定の問題について、慈善団体がキャンペーン活動を行うこと。	政府は、慈善団体やその他第三セクター組織に関して、それらが確立された目的を前進させると思われる問題についてキャンペーンを可能にするための選択肢を調査する。(paras 167-168)	政府の慈善委員会は、2008年3月に「選挙運動及び政治的活動に関する新たなガイダンス」を公表した。
地方コミュニティ	かつては国が提供するサービスを住民は受動的に受け取っていたが、近年、積極的な役割を果たそうとする者が増加しており、強力で繁栄するコミュニティを作るための方策は。	政府は、以下を協議すると述べた。行為を求めるコミュニティの権利を通じて、選挙された代表とともに参加する人々の権利を拡大する。市民陪審などの仕組みを通して、大きな決定に関して協議すること。地方サービスの給付を調査し改善する補正の権限決定するための投票権限中央政府と地方政府の関係についての協約 (paras 169-179)	2007年10月19日に政府は、「コミュニティ権限付与のための行動計画：成功を足場として」を公表した。2007年12月12日に政府は、中央地方協約— 中央政府と地方政府協会間の同意」を公表した。2008年7月4日に政府は、協議文書「より大きな市民の関わりのための国家的枠組」を公表した。		
英国の将来—市民と国家	市民権と国家アイデンティティ	市民権と国家アイデンティティ	新たに英国にやってきた人々をどのようにしてコミュニティに融合させるか。青少年の市民権教育をどのように進めるか。	政府は、以下を公表した。彼らは、新たに英国に来た人々が地方コミュニティによく溶け込むことを確保する方法について検討すること。青少年市民権委員会を立ち上げ、特に投票年齢の引き下げについて検討すること。貴族院議員のゴールドスミス卿に市民権の再検討を行なうよう要請した。(paras 180-193)	2008年2月29日に政府は、ジョナサン・トンゲ教授が青少年市民権委員会の委員長をつとめると発表した。ゴールドスミス卿は、2008年3月11日、報告書「市民権：我々の共通の絆」を公表した。
	英国の価値	英国の価値	フランスにおける「自由・平等・博愛」のような共通の価値はあるか。シンボルとしての連合旗（ユニオン・ジャック）の掲揚に関する制限をどうするか。	政府は、1年に18日以上、政府庁舎から連合旗を掲揚することを禁止する基準を変えるために協議することを発表した。さらに、「国民的議論の包括的な手続を通して」、「国民として我々を一緒に結びつける理想と原則を謳う英国の価値声明を国民とともに発展させること」と述べた。	2007年7月文化・メディア・スポーツ省が「政府庁舎からの連合旗掲揚に関する協議」を発表し、協議は、2007年11月まで続いた。協議が行われる間、政府は、連合旗掲揚政策を緩和した。
	英国の権利章典と義務	英国の権利章典と義務	人権法は制定されたが、真の権利章典を制定するかどうか。	政府は、1998年人権法が人権「問題についての決定的な文言と必ずしもみなす必要はない」とした。政府は、権利章典と義務が、公的機関から、そして、国民の互いから期待することができる明確な思想を人々に与えることができるようすることを提案した。(paras 204-210)	人権に関する両院合同委員会は、2007年5月に英国の権利章典に関する調査を開始した。政府は、緑書「英国の権利章典と責任及び英国の価値」のとりまとめを約束したが、公表していない。
	憲法	憲法	憲法を成文化するかどうか。権利章典と成文憲法は不可分の関係かどうか。	いまや、英国であると定めるものを明確にする必要性の認識が増大している。やがて、行政と議会の間の協定または成文憲法に至るかもしれない。(paras 211-215)	

(出典) Lucinda Maer, *Governance of Britain: An update*, House of Commons Library, SN/PC/04703, 9 December 2008, pp.5-19; Ministry of Justice, *Governance of Britain: One Year On*, July 2008, pp.2-23; 「英国の統治」ホームページ (http://governance.justice.gov.uk/); 英国議会ホームページ (http://www.parliament.uk/)などを参考に筆者作成

「英国の統治：憲法再生」(白書) 2008年3月(法務省)		「憲法再生法 案草案」	「憲法再生法案草案」(報告書)2008年7月 (憲法再生法案草案特別委員会)		その他の動き
記載	具体的記述(パラグラフ)	記 載	記載	具体的記述(パラグラフ)	
○	政府は、2005年組織重犯罪・警察法の第132条から第138条までを削除することを提案した。(paras 16-31)	○	○	第2章で、政府の提案を支持したが、2005年組織重犯罪・警察法の関連した部分が廃止される前に、警察が十分な権限を有することを確保するために枠組みを創設するために更なる検討が必要であると	
					公務特別委員会は、慈善団体によるキャンペーンに関する「意見を調査する」ために、証言聴取のための会議を開催することにした。
					コミュニティ権限付与・住宅・経済再生法案は、2008年5月に公表された立法草案計画に含まれた。 2008年7月9日、政府は、白書「管理されたコミュニティ：現実の人々、現実の権限」を公表した。 コミュニティ権限付与法案は、2008-09議会期に起草される。
○	政府は、望むときはいつでも、すべての英国の府省の建物から連合旗を掲揚する自由を与えた。(paras 227-234)				(完了)
					2008年8月10日に人権に関する両院合同委員会は、その調査報告書「英国のための権利章典？」を公表した。 委員会は、英国が羨望の対象となるような権利と自由の章典を採択すべきとの見解であった。 両院合同委員会は、2009年1月19日公表を急ぐよう求める報告書を出した。