

## イギリスの二院制と上院改革の現状

政治議会課 大 曲 薫

- ① 伝統的な二院制の類型論は、各国の二院制を貴族院型、連邦型、民主的第二次院型の3類型に分類してきた。この類型論は、二院制が成立した歴史的な背景や制度の概要を整理するには便利であるが、現代の両院関係を機能的側面も含めて分析する類型論としては十分ではない。アメリカの政治学者であるレイプハルトは、世界36か国の民主主義体制を多数派型と合意型に類型化する際に、二院制を多数派型か合意型かを区別する10の指標の中の一つとして取り上げた。そして、レイプハルトは、二院制の強弱を見るには、両院の権限関係、民主的正当性、構成の異同という3点に着目することが必要であるとした。
- ② 19世紀前半まではほぼ対等であったイギリスの両院関係は、20世紀になると上院の財政・立法に関する権限を縮小するという「権限」の改革、その後一代貴族制の採用、世襲貴族の排除など「構成」の改革が重なり、非対称的な関係になっていった。
- ③ 1997年に政権を獲得したブレア労働党は、そのマニフェストでまず世襲貴族を上院から排除し、その後に民主的かつ代表性のある上院を構築するという二段階での上院改革を約束した。第一段階の改革は、1999年の貴族院法によって一応成功し、第2段階の改革の第一歩として、1999年に第1次政策提案書を発表し、次いで王立委員会を設置した。王立委員会は2000年1月に報告書を提出し、政府は、この報告書を具体化した第2次政策提案書を2001年11月に公表したが、その提案は、公選議員の比率が少ないなどの理由で各方面の反対にあって取下げとなってしまい、第二段階の改革は迷走していく。
- ④ 2006年5月から上院改革を担当することになった下院院内総務のストローは、2007年2月に第4次政策提案書を公開し、上院の構成に関する7案を両院で表決にかけた。下院では上院を80%公選議員で構成する案と全て公選議員とする案の2案が可決されたことから、その後も具体的な制度設計のための政党間協議を継続し、2008年7月に第5次政策提案書が公開されることになった。この政策提案書は、政党間で合意できたもの、合意できなかったもの等を記述して報告したものであり、公選の場合の選挙制度をどうするかといった重要な点で合意しておらず、その実現可能性を疑問視する声も根強いが、政府が大部分を公選議員で上院を構成するという案を提示したという点で、画期的なものであった。
- ⑤ 上院改革は、次の総選挙で各党がこの政策提案書に基づく提案を有権者に提示し、その結果を受けて上院改革に着手することになっていた。しかし、その後の議員の職務手当等をめぐるスキャンダルの影響もあって、ブラウン労働党政権は、現在残っている世襲貴族が死去した場合の補欠選挙をしないなど緊急の上院改革に着手し、2009年中にも上院改革法案の草稿を公表するとしており、今後の展開が注目されている。

# イギリスの二院制と上院改革の現状

政治議会課 大曲 薫

## 目 次

はじめに

I 二院制の類型論

1 伝統的類型論

2 レイプハルトの類型論

II イギリスの二院制改革

1 「権限」の改革

2 「構成」の改革

III 2008 年上院改革第 5 次政策提案書

1 第 5 次政策提案書にいたる経過

2 第 5 次政策提案書の論点

おわりに

## はじめに

2008年7月14日にブラウン（Gordon Brown）政権は、上院改革のための政策提案書<sup>(1)</sup>を公表した。1997年に労働党政権が成立してから、政府の上院改革に関する政策提案書の公表はこれが5回目になる<sup>(2)</sup>。1997年に18年ぶりに政権を獲得したブレア（Tony Blair）労働党政権は、イギリスの政治機構の改革をマニフェスト（選挙公約）に掲げ、その改革の目玉の一つが上院改革であった。マニフェストでは、上院改革を2段階で進めるとし、1999年には上院から92人を残して世襲貴族を排除するという第1段階の改革を実行したが、第2段階の抜本改革は、遅々として進展しなかった。今回の政策提案書は、上院を直接公選の議員を主体として構成するというもので、この提案に沿って上院の改革が実現すると、イギリスにとっては、1911年制定の議会法の前文にあった上院改革の趣旨がおよそ1世紀を経て実現することになる。

イギリスの上院は、貴族院（House of Lords）と呼ばれるように現在では珍しく、貴族の爵位を持つことと上院議員にもなることが連動する仕組みになっている。かつては、第二次世界大戦前の我が国だけでなく、欧州諸国では貴族で構成する院が存在していたが、選挙権が拡大していく中で、こうした選挙の洗礼を受けない院は次第に姿を消していった。しかし、イギリスでは、この貴族で構成する院が、例外的に数世紀の長きに渡って存続して現在にいたっている。

上下院で構成する二院制の議会の類型としては、これまで①貴族院型、②連邦型、③民主的第二次院型に類型化して整理するのが一般的であった<sup>(3)</sup>。この分類でいうとイギリスは、①の貴族院型の代表例ということになる。しかし、こうした伝統的な分類では、両院の役割や機能を動的に把握するのはむずかしい。両院間の関係を制度的かつ機能的に把握するためには、アメリカの政治学者である、アarend・レイプハルト（Arend Lijphart）の分析枠組みが参考

- 
- (1) Ministry of Justice, *An Elected Second Chamber: Further reform of the House of Lords*, Cm7438, 2008.7. (第5次政策提案書)。イギリス政府の発表する政策提案書には、緑書と白書があり、前者は政府の政策を策定するために構想等を整理して、各方面の意見を聴くことを目的とし、後者は、政府の政策の骨格を提示して、立法化することを前提にして発表されることが多い。今回の政策提案書は、白書と呼ばれることが多いが、これまで政府が発表した5回の上院改革の政策提案書は、協議的白書とか協議文書という呼び方をされる文書もあり、また、それらも含めてすべて白書と記述する研究者もいることから、この論文では「第〇次政策提案書」という呼称で統一して表記する。また、緑書と白書の相違点、ブラウン政権の統治改革の全容については、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.を参照のこと。
- (2) 1999年1月：Cabinet Office, *Modernising Parliament: Reforming the House of Lords*, Cm4183（第1次政策提案書）、2001年11月：Prime Minister, *The House of Lords- Completing the Reform*, Cm5291（第2次政策提案書）、2003年9月：The Department for Constitutional Affairs, *Constitutional Reform- Next steps for the House of Lords*, CP 14/03（第3次政策提案書）、2007年2月：The Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal, *The House of Lords- Reform*, Cm7027（第4次政策提案書）。
- (3) 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第4版）』岩波書店, 2007, p.284. なお、同書は、第二院の存在理由として①議会の専制の防止、②下院と政府との衝突の緩和、③下院の軽率な行為・過誤の回避、④民意の忠実な反映を挙げ、第二院が貴族院型から連邦型・第二次院型に移行する趨勢に伴い、第二院の主要な存在理由は、③と④になっているという。野中俊彦ほか『憲法 II（第4版）』有斐閣, 2006. も同じく民主的第二次院型という呼称を用いている（p.80.）。一方、樋口陽一『憲法 I』（現代法律学全集2）青林書院, 1998, p.223. は「民意の忠実な反映」に特に着目し、「多角的民意反映型」という呼称で分類し、その理由として「第二院を置くことによって、複雑多様な民意を多角的に議会にまで反映して、一つだけの「民意」が独走することを抑制し、最終的には第一院の意思を優越させるにしても、両院での審議の反復によって、少なくとも、有権者がつぎの選挙の際に適切な判断を下す素材を提供することが、期待されるのである」と述べている。

になる。レイプハルトは、両院関係を分析する視点として、両院の権限関係 (powers)、民主的正当性 (legitimacy)、両院の構成 (composition) の異同、という3点に着目することが必要であるとされた。

本稿は、これまでの二院制の類型論を紹介した上で、レイプハルトの分析枠組みについて考察し、次にイギリスの上院改革のこれまでの経過と現状を整理するとともに、2008年7月にブラウン政権が発表した政策提案書の概要と論点を紹介するものである。そして、最後に最近急展開を見せている上院改革の動きについてもコメントしておきたい。

## I 二院制の類型論

### 1 伝統的類型論

二院制の伝統的な類型論では、①貴族院型、②連邦制型、③民主的第二次院型に両院関係を整理するのが一般的である。貴族院型は、イギリスを典型として中世の身分制度と立憲君主制を背景として発展してきたものであり、爵位を持つ貴族や聖職者が議員となる院を上院として設けて、国民一般を代表する下院と対峙するという二院制の型である。次に連邦型は、アメリ

カを典型としてスイス、カナダ、オーストラリア等の連邦国家で発展してきたものであり、各州の利益を代表する「州の院 (state house)<sup>(4)</sup>」として上院を構成し、下院に対抗するという二院制の型である。

貴族院という身分に基づく院でもなく、連邦制に伴う州の院でもない上院の場合は、民主的第二次院と呼ぶことが多い。民主的第二次院型は、貴族院でも、連邦国家でもない単一国家における上院を総称するもので、第一院である下院での決定等を精査して慎重に審議するという抑制と均衡の機能を果たすことや民意を多角的に反映することが期待されていると言われている。

現在の世界各国の議会を俯瞰してみると、一院制の国が多く、二院制の国は少ない。二院制が少ない理由としては、かつての貴族院や任命制の上院が20世紀の民主化の潮流の中で姿を消していったこと、新興国家でも連邦制を採用する国以外は一院制を採用することが多かったことが指摘されている。

しかし、他方でOECD加盟国30か国についてみると、2008年現在で一院制の国は13か国、二院制の国は17か国になっていて、二院制の国の数が一院制の国の数を上回っている<sup>(5)</sup>。

(4) しかし、議院内閣制を採用すると政党組織が発達することから、政党政治の影響が上院にも及び、上院議員は州の利益を代表するというよりも政党に所属する一員として行動することも多い。バイメ (Klaus von Beyme) は、ドイツの連邦参議院を念頭におきながら「時に第二院の権限は、野党が統治する州の利益よりも野党全体としての党派的利益のための、拒否権政治 (Vetopolitik) にも用いられている。ドイツ連邦参議院では、しばしば野党になった政党 (1972年以降のキリスト教民主同盟・社会同盟) や長期にわたり権力から遠ざかっている政党 (1982年以降の社会民主党) によって利用されている」と述べている。Klaus von Beyme, *Die parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1999, S.198. ドイツだけでなく、オーストラリアの上院についても選挙運動、議会活動で政党の影響力が強く、そのために下院と同じように政党政治の場になっていることはよく指摘されることである。Stanley Bach, *Platypus and Parliament: The Australian Senate in Theory and Practice*, Canberra: The Department of the Senate, 2003, pp.143-148; John Uhr, "The Australian Model Senate," *Canadian Parliamentary Review*, spring 2009, pp.29-30.

(5) OECD加盟国の一院制13か国でニュージーランドは1951年、デンマークは1953年、スウェーデンは1970年、アイスランドは1991年に二院制から一院制に移行している。二院制から一院制に向かう動向については、Louis Massicotte, "Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies," Nicholas D.J. Baldwin and Donald Shell ed, *Second Chambers*, London: Frank Cass, 2001, pp.151-170. に詳しい。諸外国の一院制・二院制の動向については、田中嘉彦『二院制』(調査資料2004-1-f シリーズ憲法の論点6) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2005, pp.4-9. を参照。

二院制を採っている17か国を上記の3分類で分類してみると、連邦型と民主的第二次院型が各々8か国で、貴族院型はイギリスだけである。民主的第二次院型でもアイルランドのような職能代表型の院や間接選挙で上院議員を選出するフランスやオランダといった国やカナダのように連邦制型であるが任命制の国もあって、イギリスだけを特殊な院だということはできないが、世襲の貴族や聖職者がその地位と連動して上院で議席を持っているという点で、やはり21世紀の現代では特異な院となっていることは否定できないであろう。

この伝統的類型論によっても、世界の二院制を一応3類型に分類して各々の制度的特徴を把握することはできる。しかし、政治システムにおける両院の役割や機能の位置づけ、権限の配分や構成のあり方を分析するには、この制度とその分類に重点をおく類型論では十分ではない。というのも、現在の世界で二院制を分析するにあたっては、議院内閣制や政党制のあり方など政治システム全体との関係で二院制を位置づけることが重要になってきているからである。そこで、最近の二院制の分析ではレイプハルトの二院制類型論とその応用が広く用いられるようになってきている。

## 2 レイプハルトの類型論

レイプハルトは、二院制の強弱を分析する際に、①各議院の憲法上の権限に相違があるかどうか、②上院議員の選出方法が、直接選挙か、間接選挙かによって上院の民主的正当性がどの程度存在しているか、③上下院議員の選出方法が異なり、両院の構成の相違が生じる仕組みになっているかどうか、この3点を見る必要があると言う。

①の憲法上の権限に格差が少なく、②の民主的正当性が高い上院は、下院と「対称的 symmetrical」な院であり、その逆は「非対称的 (asymmetrical)」な院という分類になる。次に、③の両院の構成が異なる仕組みになってい

る程度によって、相違傾向にある二院制か、同一構成になりやすい二院制かを区別することができるとした。

レイプハルトは、両院の関係が対称的であるか、非対称的であるか、また、相違傾向にあるか、同一構成の傾向にあるかどうか、この二つの要素をメルクマークにして、二院制の強弱を表す議院構造指数 (index of bicameralism) を作成している。この議院構造指数は、まず、一院制か二院制かによって、一院制には1.0ポイント、二院制には2.0ポイントを与え、次に両院の権限関係が対称的である場合は、1.0ポイントが加わり3.0ポイント、その次に両院の構成が異なる傾向にある場合も1.0ポイントを加えるとし、最も強い上院は4.0ポイントになるというものである。

権限関係が対称的であり、かつ両院の党派構成が異なる傾向にある二院制として4.0ポイントを獲得したのは、アメリカ、オーストラリア、スイス、ドイツそして、1991年以降のコロンビアの5か国である。この5か国が「強い二院制」の国に分類されることになる。

次に、権限関係は対称的であるが、同一構成になる傾向にある二院制として3.0ポイントを獲得した「中程度に強い二院制」は、ベルギー、日本、イタリア、オランダの4か国である。同じく3.0ポイントを獲得した「中程度に強い二院制」であるが、権限関係は非対称的であるが、構成が相違する傾向にあるとされたのが、カナダ、スペイン、フランス、ベネズエラ、インドである。

権限関係が非対称的で、かつ同一構成になる傾向にあることから2.0ポイントと「弱い二院制」と評価された国は、オーストリア、アイルランド他4か国である。

この中でイギリスは、両院の権限関係は、特に上院の民主的正当性が弱いため非対称的であるが、両院の構成は異なる傾向にあるため3.0ポイントで「中程度に強い二院制」となるところであるが、レイプハルトはイギリスの上院は

「民主化以前の伝統を受け継いだものであり、不調和な議院構造が本来意味する少数派の過大代表とは関係しないので、0.5ポイント低くして2.5ポイント<sup>(6)</sup>」に補正し、他の諸国と構成の相違の性格が異なる点を差し引いて「中程度に強い二院制と弱い二院制の中間」と評価している。

レイプハルトの二院制の強弱理論は、現代の民主主義体制を多数派型と合意型に類型化するための10の要素<sup>(7)</sup>の一つである。多数派型民主主義の特徴は、小選挙区制を採用し、二大政党制であること、そして二大政党の一方が議会の多数派を基盤にして単独内閣を形成するので内閣は議会に対して強い影響力を持ち、その政治的資本 (Political Capital) を用いて、内閣は選挙でのマニフェストを実行していくという政治システムであり、一方合意型民主主義の特徴は、比例代表制を採用し、多党制であること、そして複数の政党が連立して内閣を形成し、内閣は連立政権で調整して決定した政策を、議会の審議を経て修正して最終的な形に変換していく仕組みであるという点にある。そして、レイプハルトは、多数派型民主主義の政治システムの特徴の一つとして、立法権は下院に集中する仕組みを採用し、上院の権限と機能は弱いことを挙げ、一方合意型民主主義では、立法権も両

院で権限と機能を分有する傾向にあり、強い二院制になっている場合が多いと言う。

レイプハルトが、この多数派型民主主義をウェストミンスターモデルとも呼ぶことからわかるように、多数派型民主主義という類型は、イギリスにおいて典型的に発展してきた議院内閣制を核とする政治システムをモデルにして構築されたものである。しかし、イギリスも最初からレイプハルトが規定したような多数派型の民主主義体制であったわけではない。次に、イギリスの上院が、現在の権限と構成にいたる経緯について、レイプハルトの3つの視点を念頭において考察していくことにする。

## II イギリスの二院制改革

### 1 「権限」の改革

イギリスは議院内閣制が典型的に発展した国であり、その仕組みは欧州大陸諸国での議院内閣制の発展に際しても範例となり、そこで理論化されていった<sup>(8)</sup>。議院内閣制の類型には二元型と一元型があり、立憲君主制の枠組みの中で内閣が君主と議会の双方に責任をもつ二元型から次第に議会に対してのみ責任をもつ一元型の議院内閣制に転換していくという軌跡をたどってきた。イギリスでも、1832年第一次選

(6) アレンド・レイプハルト (粕谷祐子訳) 『民主主義対民主主義』(ポリティカル・サイエンス・クラシック) 勁草書房, 2005, p.169. (原書名: Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. 1999.)

(7) レイプハルトは、この10の要素を「政府・政党次元」と「連邦制次元」の2次元に分けており、前者は、1. 単独過半数内閣への執行権の集中 (対) 広範な多党連立内閣による執行権の共有、2. 執行府首長が圧倒的権力を持つ執行府・議会関係 (対) 均衡した執行府・議会関係、3. 二大政党制 (対) 多党制、4. 単純多数制 (対) 比例代表制、5. 集団間の自由な競争に基づく多元主義的利益媒介システム (対) 妥協と協調をめざした「コーポラティズム」的利益媒介システム、後者は、1. 単一で中央集権的な政府 (対) 連邦制・地方分権的政府、2. 一院制議会への立法権の集中 (対) 異なる選挙基盤から選出される二院制議会への立法権の分割、3. 相対多数による改正が可能な軟性憲法 (対) 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持つシステム (対) 立法の合憲性に関し最高裁または憲法裁判所の違憲審査に最終権限があるシステム、5. 政府に依存した中央銀行 (対) 政府から独立した中央銀行である。同上, pp.2-3. レイプハルトの多数派型と合意型というデモクラシー形態論については、高見勝利『現代日本の議会政と憲法』岩波書店, 2008, pp.16-26. を参照のこと。

(8) Beyme, *a.a.O.* (4), S.31. また、高見勝利『芦部憲法学を読む: 統治機構論』有斐閣, 2004, pp.228-233. も参照のこと。

挙法改正（腐敗選挙区、指名選挙区の一掃と有権者資格を中流階級中層部まで拡大）、1867年第二次選挙法改正（有権者を都市住民や労働者まで拡大）、1884年第三次選挙法改正（農業、鉱山労働者まで有権者を拡大し、440万人にまで増加<sup>(9)</sup>）によって、下院の民主的正当性が高まってくると、内閣は君主よりも下院の信任に依存するようになり、内閣の存立が下院の信任に依存するという、「選挙民→議会→内閣、そして君主の名目化という民主的な一元主義<sup>(10)</sup>」の議院内閣制に転換していくことになったのである。そして、この選挙民、議会、内閣という一元的な議会制の「責任の鎖<sup>(11)</sup>」を結びつける組織として、選挙区支部、院内、全国レベルで政党が組織化されていき、組織政党は、議会と内閣のかすがい（Klammer）となり、議会と内閣の対立を解消し、両者の権力装置（Gewalt）は一つの意味決定過程に融合していったのである<sup>(12)</sup>。

この一元型の議院内閣制に転換するにあたって、政治システムの中で上院の役割と権限をどのように位置づけるかが問題となってくる。イギリスの両院は、19世紀の始めまでは形式的にはほぼ対等の権限を持っていた。17

世紀後半から財政等に関する法案は、下院先議となり、修正はできなくなっていたが<sup>(13)</sup>、その他の法案では否決、修正することができた。しかし、上院議員である世襲貴族は、その配下の者を自らの領地等の当選確実な指名選挙区とか懐中選挙区で立候補させて、下院を間接的にコントロールすることもできたため、いたずらに上院で否決や修正をする必要はなく、両院の決定に相違がでることもなかった。バジヨット（Walter Bagehot）は、この点について当時の二院制は「共通の基盤を持った二院制、つまり共通の主勢力を擁した二院制を施行していた。不一致の危険は、隠れた結合によって未然に防止されていたのである<sup>(14)</sup>」と言う。19世紀前半までは、首相が上院議員であることも多く、数度首相に就任した例もある<sup>(15)</sup>。

19世紀のイギリス議会では、1832年の選挙法改正以降、上院は民主的正当性を喪失し、権限は持っていてもその行使を自制するようになっていく。「貴族院はひそかに指導を行う指導者たちの議院ではなくなり、一時的な拒否を行い、どうしてもよい修正を行う議院になったのである<sup>(16)</sup>」。この上院の権限行使の自己抑制に

(9) 深瀬忠一「議会制民主主義の展開」芦部信喜編『岩波講座 現代法 3 現代の立法』岩波書店、1965、pp.45-46.

(10) 深瀬 同上、p.47.

(11) 同上、p.63. また、最近の本人—代理人理論に基づく議院内閣制論も、有権者→議会→内閣という「一元的な責任の連鎖」の存在とその連鎖を凝集性の高い「政党」が媒介する点を特徴として挙げる。そして、この一連の責任の連鎖のフローの中心が内閣であり、この一元型の議院内閣制では、政策の争点の設定を内閣が独占する傾向にあり、そのために内閣の説明責任を確保することが難しい点を制度的な欠点だとしている。Kaare Strøm, "Parliamentary Democracy and Delegation," Kaare Strøm et al., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp.64-73.

(12) Beyme, *a.a.O.* (4), S.44.

(13) 「1661年、71年および78年には財政法案についての庶民院の先議権や、これらの法案について貴族院に修正権がないことについての決議がおこなわれている」中村英勝『イギリス議会史（新版）』（有斐閣双書）有斐閣、1977、p.76.

(14) バジヨット（小松春雄訳）「イギリス憲政論」辻清明編『バジヨット・ラスキ・マッキーヴァー』（世界の名著第60巻）中央公論社、1970、p.144.

(15) 1867年の第2次選挙制度改革までは上院議員が首相になるケースは多かったが、次第に下院の多数派を掌握できない上院議員が首相になることは難しくなっていった。首相となった最後のの上院議員は、1902年まで首相の座にあった保守党の第3代ソールズベリー侯爵である。上院議員を首相としない慣行が一応確立したと言われるのは1923年のことである。Beyme, *a.a.O.* (4), S.201.

(16) バジヨット 前掲注(14)、p.144.

あたって指導的役割を果たしたのが、ウェリントン公爵 (The Duke of Wellington) であり、公爵は 1832 年の選挙法の成立で上院は指導的な院から修正と停止的拒否権の院に変化し、もはやむやみに直接に選挙で選出された議員からなる下院に対抗することはできないことを認識していた<sup>(17)</sup>。しかし、一方で 19 世紀の後半になって、自由党が貴族階級の利益に反する立法を下院から送付してくると、上下院で対立が目立つようになっていった。選挙権の拡大にともなう、下院の民主的正当性が高まり、有権者の「選挙による委任 (electoral mandate)」を受けている下院が可決した法案を上院が否決することが難しくなり、首相は下院にのみ信任を持てばよく、財政関係法案についても下院が優位するという慣習が成立していたが、この下院優位の両院関係は慣習であって、法律上の権限は対等なままであったため、安定性に欠けていた。また、19 世紀後半に上院の指導者で、3 度も首相を務めた第 3 代ソールズベリー侯爵 (third Marquess of Salisbury) は、ウェリントンやバジョットのようにならぬ下院の意思と国民の意思とを同一視することはできず、下院の送付してくる法案が国民の意思とは一致していないと上院が判断した重大な法案の場合には、否決して再度国民の意思を問うよう内閣に促す義務があるという後に委任理論 (mandate theory) に発展する付託理論 (referential theory) を提唱し、上院の影響力を確保しようとした<sup>(18)</sup>。

この 19 世紀後半からの上下院の対立の頂点となったのが、1909 年のロイド・ジョージ (David Lloyd George) 蔵相の提出した財政法案 (Finance Bill) をめぐる自由党政府と上院保守党の対立であり、上院は、慣習に従わず財政法案を否決してしまった。この否決を受けて自由党のアスキス (Herbert Henry Asquith) 首相は下院を解散し、1910 年 1 月の総選挙では議席を減らしたものの自由党が勝利したことから、上院は自由党の財政法案を承認せざるを得なくなる。しかし、自由党は、この 1909 年の財政法案の経験から下院優位の議院内閣制を確立するために、1910 年 4 月に金銭関係案及び法律案に関する上院の権限を縮小する法案を提出した。しかし、この法案には上院の反対が強く、成立の目途が立たないことから、アスキス首相は上院の権限縮小を争点にして 1910 年 12 月に 2 度目の総選挙を実施し、その結果、再度自由党が勝利したことから、自由党のアスキス首相は、上院の権限を縮小する議会法案を提出し、1911 年の議会法 (The Parliament Act 1911) が成立したのである。

1911 年の議会法は、上院の権限を制限した初めての法律であり、①金銭関係法案 (Money Bills) は下院可決案を上院に送付してから 1 か月で成立することとし、②一般の法案も 3 会期 (1 会期は通常 1 年間) 続けて下院が可決し、最初の第二議会と最後の表決まで 2 年が経過しているという条件を満たすと上院の可決がなくなると

(17) Robert Blackburn and Andrew Kennon, *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures*, London: Sweet & Maxwell, 2003, p.637.

(18) Glenn Dymond and Hugo Deadman, *The Salisbury Doctrine (Updated June 2006)*, Library Note (LLN2006/006), House of Lords, 2006.6, pp.2-3. <<http://www.parliament.uk/documents/upload/HLLSalisburyDoctrine.pdf#search='The Salisbury Doctrine'>> ここで侯爵の理論を上院の地位を守るためだけのものというだけではできず、政党が強くなり、グラッドストーンが下院に討論終結 (clôture) やギロチン (guillotine) の仕組みを導入したことで、下院に対して内閣が強くなりすぎたために、上院こそが内閣に対抗して、民意を確認する必要があるという現代にもつながる問題意識があったことは注目すべきであろう。 *ibid.*, p.8. この第 3 代ソールズベリー侯爵の問題意識は、その後 1940 年代にアムリー (L. S. Amery) が、そして 1970 年代にヘイルシャム卿 (Lord Hailsham) が展開した「選挙による独裁」 (elective dictatorship) という議論に受け継がれていったという見方もできる。 Blackburn and Kennon, *ibid.*, pp.640, 643. ソールズベリー慣行の成立の経緯等については、吉田早樹人「英上院・選挙公約の政府法案は否決しない—ソールズベリー慣行成立までの経緯—」『議会政治研究』No.76, 2005.12, pp.13-33. を参照。



も成立する、つまり上院は2年間の停止的拒否権のみを持つと規定した。これによって、上院は、内閣と下院が送付する法案等についての絶対的拒否権を喪失し、停止的拒否権のみを持つ院となったのである<sup>(19)</sup>。

上院の権限は、1911年の議会法で縮小したとはいっても2年間も下院の法案を停止することができるというのは非常に大きな権限である。イギリスの下院議員の任期は5年までであるから、下院の多数派に基盤をおく内閣は、最初の3年の内に重要な立法を下院で可決しておかないと、任期中にその成立を確実にすることはできない。つまり、4年目からは上院の停止的拒否権は絶対的拒否権になってしまうのである。

1945年に成立したアトリー (Clement Attlee) 労働党政権は、831人の上院議員の中で労働党の議員はたったの16人という上院に直面する<sup>(20)</sup>。1945年の総選挙で労働党は、上院は下院の多数派の政策を上院の保守党が妨害することがあってはならないという立場をとっており、上院の廃止やその改革をマニフェストに掲げてはいなかった。上院側も有権者の支持を受けている労働党との全面対決は回避する方向であったため、1945年には、労働党上院議員のアジソン子爵 (Viscount Addidon) と保守党上

院議員の第5代ソールズベリー侯爵 (fifth Marquess of Salisbury) の間で、労働党政権がマニフェストで明確に (definitely) 有権者に約束し、かつ有権者が選挙で委任 (mandate) した政策、その政策に限って上院の保守党は修正することはあっても否決しないことで合意し、これが下院労働党と上院保守党との慣行として始まり、次第に両院の慣行の一種として定着していくことになったのである<sup>(21)</sup>。これが、ソールズベリー慣行と呼ばれるものである。

しかし、これは慣行であって法律ではないことから、僅差で勝利した場合に総選挙での有権者の委任はそもそもあったのかどうか、また有権者が委任した事項は何かなど、有権者の委任の解釈をめぐる紛争の生じる余地が多分にあった。そして、それが1947年夏からの鉄鋼産業の国有化問題で現実化したことから、それまでは下院の可決した法案を修正する上院の機能は法案審査の下院の負担軽減という点で有用であるという立場だったアトリー労働党政権は、国有化延期の方針に反対の党内左派をなだめるためもあって<sup>(22)</sup>、1947年に1911年の議会法が規定する3会期連続して可決するという要件を2会期連続して可決するという要件に変更する議会法改正案を提出し、下院の法案に対する優位を確立し、5年の任期で4年目までに

(19) この議会法によって下院議員の任期は7年以内から5年以内に短縮されたことも重要である。ただし、金銭法案、法律案については停止的拒否権のみとなったが、政令などの第二次立法についての承認・否認権限は両院対等のままに残っている。また、1911年議会法の規定する「金銭法案」は歳出又は歳入の権限付与のみを目的とする法案に限定されており、どの法案が金銭法案に当たるかは、下院議長が確定することになっている。通常の場合、1911年議会法制定のきっかけとなった財政法案 (Finance Bill) は、この定義から外れることが多く、その点では皮肉な結果になったという指摘もある。Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament Works*, 6th ed, Harlow: Pearson/ Longman, 2006, pp.245, 266.

(20) Meg Russell, "The British House of Lords: A Tale of Adaptation and Resilience," Jorg Luther et al., *A World of Second Chambers: Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano: Giuffrè Editore, 2006, p.68.

(21) ソールズベリー慣行の根拠としては以下のような1945年8月16日の第5代ソールズベリー侯爵の議会での演説が有名である。「我々の個人的な見解がいかなるものであっても、我々はこれらの提案が、この前の総選挙で国民に提示されて、その国民が、これらの提案を熟知して (full knowledge of these proposals) 労働党を政権に就けたことを率直に認めるべきである。従って、政府は、私の立場から公正に見ても、これらの提案を提出する委任 (mandate) を受けていると主張することができる。私は、有権者に明確に (definitely) 提示され、つい最近に国としての意見が明確になっている案件に対して上院が反対することは憲法論的に誤りであると信じる」(HL Hansard, 16th August 1945, vol.137, col.47) Dymond and Deadman, *op.cit.* (18), p.22.

マニフェストに基づく法案を提出すれば、上院の停止的拒否権を排除して成立させることができるようにしようとした。この改正案に上院の保守党は強く反対したが、結局、この議会法改正案は、1911年の議会法の規定を用いることで、提出から2年を経過した1949年に成立することになったのである（The Parliament Act 1949）。

1911年及び1949年の議会法による上院の権限の縮小は、我が国でいうと憲法の改正という水準に当たるもので、この改正によって下院の上院に対する優位性は制定法上明確になった。また、議会法の改正によって下院の権限が上院に優位するとともに、下院の民主的正当性、つまり有権者からの「選挙による委任」を尊重するというソールズベリー慣行が形成されていったことで、総選挙でマニフェストを掲げて戦って勝利した政党が、下院の多数派を基盤に内閣を形成し、そこでマニフェストを法案に変換し、その法案は上院の修正は受けることはあっても、上院での否決か否決に相当する修正を受けることがあってはならない、という現在のイギリスの議院内閣制、つまりウェストミンスターモデル<sup>(23)</sup>が出来上がることになるのである。

## 2 「構成」の改革

上院議員は、20世紀始めは約600人おり、その多くが世襲貴族であったが、その他に26人の聖職貴族と1876年の常任上訴貴族法で裁判を担当する一代貴族が若干名所属していた。

1906年に自由党が下院で地滑りの勝利をし、労働党が初めて議席を獲得した時でも、上院議員は98人だけが自由党で、461人が保守党であり、残りが無所属であったという<sup>(24)</sup>。この構成は、貴族という身分と上院議員という立法者の地位を結び付けている点で民主的正当性が著しく低いというだけでなく、出身階層、社会的経験、専門性などの点でイギリス社会を公正に幅広く代表しているという、いわば社会学的代表の面でも大きな偏りがあるため、上院は、その存在を国民に政治的に正当化することが非常に難しくなっていた。

1949年までに上下院の権限関係では、下院優位が確立することになったが、上院の構成については、20世紀初頭から全くそのままに放置されていたのである。しかし、上院の構成を変革しようという動きがなかったわけではない。1911年の議会法の制定過程では、エドワード・グレイ卿（Sir Edward Grey）が貴族の政治的特権を無くし、選挙の原則に基づき、必要であれば部分的に一代限りの任命議員で構成する上院にすべきだと主張していた<sup>(25)</sup>。結局、1911年の議会法では、グレイ卿の主張は通らず、その前文で将来、選挙で選出する上院にすべきであると規定するだけで終わってしまう。アスキス首相は、上院の構成を合理的なものに変化させることで、上院が政治的正当性を獲得し、下院と下院の多数派の上に存立している内閣に対抗する院に上院が成長していくことを危惧したという<sup>(26)</sup>。

(22) Peter Dorey, "1949, 1969, 1999: The Labour Party and House of Lords Reform," *Parliamentary Affairs*, Vol.59 no.4, 2006.10, pp.600-601. 鉄鋼国有化法案は、次の総選挙後に施行されるという修正で合意し、最終的には上院を通過している。田中嘉彦「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(1), 2009.3, p.291.

(23) イギリスの議院内閣制と議会政治については、大山礼子『比較議会政治論—ウェストミンスターモデルと欧州大陸モデル』岩波書店, 2003, pp.29-54. を参照のこと。

(24) Russell, *op.cit.* (20), p.67.

(25) 一代貴族制度を創設しようという動きは19世紀半ばまで遡り、「1869年、1888年および1953年に一代貴族法案が提出されたが、いずれも否決または審議未了」（中村 前掲注(13), p.129.）になっている。また、バジヨットも第一次パーマストーン内閣の一代貴族の任命の提案について言及している。バジヨット 前掲注(14), pp.162-165.

(26) Blackburn and Kennon, *op.cit.* (17), p.638.

その結果、上院はそもそも政治的、社会的代表性という面では著しく正当性を欠いていた上に、1911年の議会法によって権限もなくなってしまったことから、「ある意味で上院は20世紀の大部分を「大いなる眠り」(The Big Sleep)にあったと特徴づけることができる<sup>(27)</sup>」状態に陥る。この「大いなる眠り」から上院を覚ますためにその構成を改革しようとしたのは、労働党政権ではなく、上院無用論の台頭を怖れた保守党政権であった<sup>(28)</sup>。

この上院の再生のために、保守党は1951年総選挙のマニフェストで上院改革に関する超党派の協議を再開するとし、1953年にはシモン子爵(Viscount Simon)が一代貴族法案を提出して、自由党、労働党に協議を呼びかけたが、労働党のアトリー党首は応じず、法案も廃案となった<sup>(29)</sup>。その後、保守党政権は、労働党の反対を押し切って1958年に一代貴族法(The Life Peerages Act 1958)を成立させる。一代貴族の制度ができるまでも上院での政党の勢力バランス等を図るために元下院議員等を世襲貴族に任命することも必要な場面があったが、首相の実質的任命権が大きくなりすぎること、党派的な任命で世襲貴族を任命し続けていくと上院が限りなく膨張していくこと、などの不都合が

あった<sup>(30)</sup>。この一代貴族の制度は、こうした世襲貴族制度の弊害を取り除くとともに、高い社会的評価があり、かつ専門的な知識や経験を持つ人物を一代限りの貴族に任命することで、上院を専門性と経験を持ち、かつ党派的均衡にも配慮した院に改革することを狙ったものである<sup>(31)</sup>。

一代貴族制度の創設で、世襲貴族が創設されることは非常に少なくなり、その代わりに1960年代から一代貴族の任命が増加して1990年代後半にはその数は500人にも上ることになった<sup>(32)</sup>。一代貴族に任命されたのは、元下院議員、高級官僚、企業の幹部、学者等であり<sup>(33)</sup>、幅広い分野で功績のあった経験と知識の豊かな人物であり、こうした人物を上院議員とすることによって、上院は、その機能面での再生の礎石を築くことに成功し、その際限ない規模の膨張にも歯止めをかけることができるようになったのである。また、この一代貴族への任命の実権は、首相にあるが、1960年代からの任命は、与党所属の上院議員だけでなく、野党側にも幾分配慮したものになり<sup>(34)</sup>、それによって上院の構成は、かつてのように圧倒的に保守党の議員が占拠する院ではなくなり、労働党の議員も増加していくことになった。数的な構成では、

(27) *ibid.*

(28) 1947年議会法案の審査過程で開催された党首会談で上院の権限に関しては、意見はまとまらなかったが、一代貴族を設けることなど上院の構成に関しては合意していた。国立国会図書館調査及び立法考査局翻訳『明日の議院—英国上院改革のための王立委員会報告書』(調査資料2002-1)2002, p.13. (Royal Commission on the Reform of the House of Lords, *A House of Future*, Cm4534, 2001) この当時労働党上院院内総務のアジソン子爵(Viscount Addison)は、権限の縮小とともに、世襲貴族の排除と一代貴族の創設を一括して実現し、上院ではどの党派も単独で多数派を占めることがないようにすべきだと閣内で主張したが、労働党内の意見の集約はできなかった。Dorey, *op.cit.* (22), p.602.

(29) The Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal, *op.cit.* (2), p.11.

(30) Russell, *op.cit.* (20), p.69.

(31) この一代貴族制度の創設で女性も一代貴族となって上院議員となることができるようになった。その後、1963年には世襲貴族が爵位を一代に限り放棄することができ、また、女性の世襲貴族やスコットランド貴族も全員上院議員となることのできる貴族院法(The Peerage Act 1963)が成立している。この改革によって、世襲貴族でも爵位を放棄することで、下院議員になり、場合によっては首相になることも可能になったのである。The Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal, *op.cit.* (2), p.12.

(32) 国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(28), p.14.

(33) 田中 前掲注(22), pp.281-282.

(34) Blackburn and Kennon, *op.cit.* (17), p.666.

199495年でも保守党系が72.7%以上を占めており、一代貴族になっても保守党優位の院であることに変わりなかったという指摘もある<sup>(35)</sup>が、登院するという意欲が少ない世襲貴族や一代貴族も多く、実際に常時出席する議員に限定すると、保守党の上院議員は、19889年で46.6%を占めるに過ぎず、労働党と自民党と無党派議員が協力すると保守党を上院で数的に上回るまでになり、「1998年以前は保守党が相対的に強かったが、労働党と自由民主党とクロスベンチ（無党派）の議員が合同して反対に回ると保守党政権でも敗北の危険性があった<sup>(36)</sup>」。

そして、1997年にブレア労働党政権が成立すると、この上院の構成が更に劇的に変化することになった。ブレア政権は、まず、労働党系の上院議員を大量に任命するとともに、1999年の貴族院法（The House of Lords Act 1999）によって、世襲貴族は92人を残して上院を去る

ことになったため、この二つの要因が重なって、2005年には労働党議員が上院で最も多い党派となっていくのである（表1及び表2参照）。

イギリスの上院は、まず、1960年代から一代貴族が増加することによって、上院議員の1日当たりの平均出席議員数は195960年には136人であったものが、1998-99年には446人と大幅に増加し、法案の審議時間自体も大きく増加していった。文書質問の数も1961-61年には72件だったものが、1997-98年には5,729件になり、法案の修正件数も1967-68年には1,370件だったものが、1997-98年には2,972件にまで急増するなど、上院の活動は活性化していくことになったのである<sup>(37)</sup>。上院は、保守党が意図したとおり、1960年代から1990年にかけてゆっくりとしたペースではあったが、大いなる眠りから覚醒して、息を吹き返していったのである<sup>(38)</sup>。そして、1999年のブレア政権によ

表1 上院議員の党派所属別人数の推移

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
労働党	118	137	169	182	200	200	190	185	207	210	212	225	214
保守党	477	482	473	233	232	223	216	210	209	208	208	205	199
自由民主党	57	60	67	54	63	66	65	64	68	74	78	79	74
クロスベンチ（無党派）グループ	300	326	322	163	162	180	179	179	187	192	201	201	204
諸派												6	2
その他			266	34	29	43	48	44	36	52	52	35	52
請暇中				4	4								

（出典） DODS, *Vacher's Quarterly*, London: Dod's Parliamentary Companion の各年12月号の House of Lords の Party affiliation から筆者作成

表2 上院議員の構成

2009.7.21 現在

政党	一代貴族	世襲貴族 （政党選出）	世襲貴族 （上院役職者）	世襲貴族 （上院役員）	聖職貴族	計
保守党		145	39	9	0	193
労働党		211	2	2	0	215
自由民主党		66	3	2	0	71
クロスベンチ（無党派）グループ		169	29	2	0	202
聖職貴族	0		0	0	26	26
諸派	15		2	0	0	17
計	606	75	15	2	26	724

（注） 請暇中の12人、欧州議会議員となったため資格停止中の2人、資格喪失中の1人を除く。女性議員の数は、請暇中等の者も含めて、全議員739人中149人（約20%）である。

（出典） イギリス議会 HP 掲載資料 Lords by party and type of peerage より筆者作成

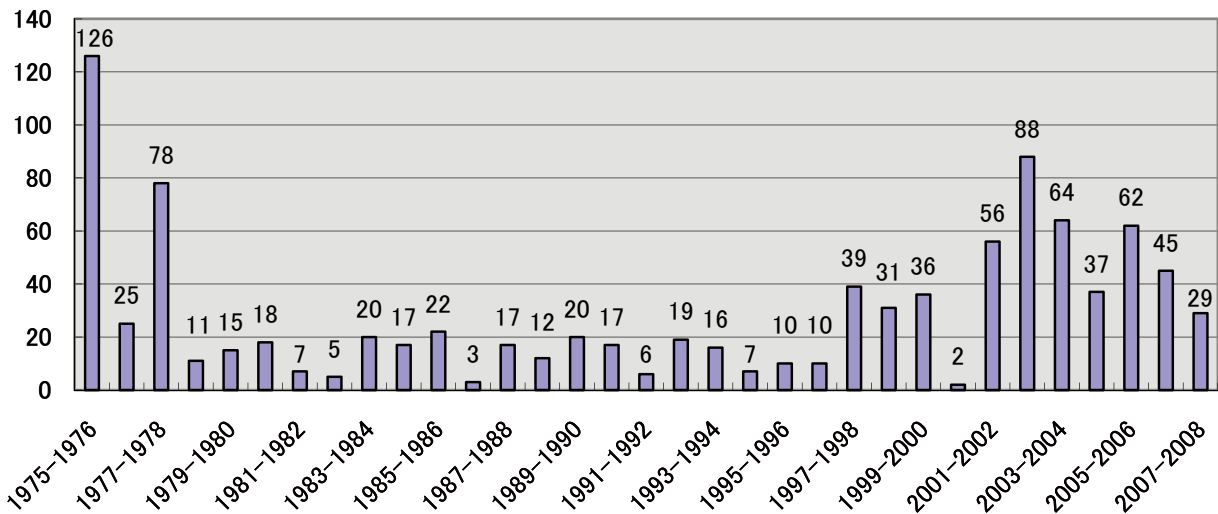
<sup>(35)</sup> Donald Shell, *The House of Lords*, Manchester: Manchester University Press, 2007, p.68.

<sup>(36)</sup> Rogers and Walters, *op.cit.* (19), p.241.

<sup>(37)</sup> 国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注<sup>(28)</sup>, pp.14-17.

<sup>(38)</sup> Donald Shell, "Labour and the House of Lords: A Case Study in Constitutional Reform," *Parliamentary Affairs*, Vol.53 no.2, 2000.4, p.293.

表3 上院における政府提出議案の否決件数の推移（1975-76年～2007-08年）



(出典) Dept. of Information Service, *Government defeat in the House of Lords*, House of Commons, Standard Note, SN/PC/03 252, 2009.5.12. (<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-03252.pdf>) 掲載のデータから筆者作成

る世襲貴族の排除は、上院の党派構成を大きく変化させることになり、その党派構成は前回の総選挙における各党の得票率に近づいていき、上院では政府与党も野党第1党も単独では多数派を形成することができなくなったことから、上院はその政治的正当性をも高め、その権限をこれまで以上に行使することができるようになったのである。そして、その結果として、ブレア政権の下では、特に1999年から、重要法案の審議でも修正を余儀なくされる局面が増加することになっていった<sup>(39)</sup>。表3にあるように、上院での政府提出議案の敗北率は、1979年までの労働党政権下で多く、1979年から1997年までの保守党政権下では少なくなっている。そして、1997年からの労働党政権下で再度上昇に転じるのであるが、1999年以降における上院での政府提出議案の敗北は、いずれの政党

も多数派ではないという状況で生じているもので、これまでとは質的な相違があるという点に留意することが重要である。

このようにイギリス上院は、権限と構成の改革により、形式的な権限の面では下院が優位する非対称的二院制のままであるが、構成の面では上院を下院の多数派、つまり内閣が支配することができず、下院の野党第1党も上院の多数派ではなくなったため、その点では上院は下院の多数派と同一になることも、また下院の野党第1党が単独で上院の多数派になる可能性もなくなり、「いずれの政党も全体を支配できないことによって、上院がラバースタンプになったり、反対党の院になったりする危険性を回避することになる<sup>(40)</sup>」。しかも、党派構成の面では、上院の方が下院よりも総選挙での各党派の得票率を反映するものとなっていったために、

(39) 議会法に基づく法案の成立は、これまで7件であるが、その中の3件が1999年以降の短期間に集中している。上院の法案修正は、これまで技術的な法案修正が多いと言われてきたが、1999-2006年を対象にした最近の実証的研究では、政府が上院で敗北した法案の4割について上院の修正が反映しており、その多くは重要な政策に係るという指摘もある。Meg Russell and Maria Sciarra, "The Policy Impact of Defeats in the House of Lords," *British Journal of Politics & International Relations*, Vol.10, 2008.11, p.572. ただし、この研究でも、上院の重要な法案修正を政府が受容する要因について明確な回答は見出せず、今後の研究課題としているが、下院の平議員、世論の支持を背景にして、上院が法案を修正した場合には、重要な論点に関わる場合でも政府は受容せざるを得ないという指摘は示唆的である。Rogers and Walters, *op.cit.* (19), p.241.

(40) Meg Russell, *Reforming the House of Lords: Lessons from Overseas*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p.299.

その政治的正当性も高まっていくことになったのである<sup>(41)</sup>。

しかし、上院の活性化、換言すると強い上院が誕生するという兆しは、多数派型民主主義というイギリスの議院内閣制と緊張関係を生み出すものでもあった。その点について、2008年の上院改革に関する第5次政策提案書の提案に至る経過を紹介しながら分析を試みたい。

### Ⅲ 2008年上院改革第5次政策提案書

#### 1 第5次政策提案書にいたる経過

1997年に18年ぶりに労働党が政権に就くと、先述の1999年の貴族院法によって世襲貴族の大部分は上院を去ることになった。ブレア首相は、1997年総選挙のマニフェストで二段階での上院改革を行うことを国民に約束していた。このマニフェストは、その後の上院改革の展開を把握するために非常に重要な視点を提供するので、ここで全訳し、論点を指摘しておきたい。

「上院を改革する。将来の大きな改革に左右されることのない、最初の自己完結的改革として、世襲貴族が上院に出席し、表決する権利を制定法によって終焉させる。これは、上院をより民主的かつ代表性のある院に改革する過程の第一歩となる。上院の立法に関する権限は、これまでどおりとする。

一代貴族の上院議員への任命の仕組みを見直す。我々の目標は、一代貴族の政党による任命が常に前回の総選挙での得票の割合を正確に

反映するようになることを保障することにある。我々は、一代貴族の独立したクロスベンチ（無党派）の存在を維持していくことを確約する。いかなる政党も上院で過半数を占めようとしてはならない。

次にどのような改革が可能であるのか広範な議論をし、改革案をとりまとめるために、両院合同委員会を設置する<sup>(42)</sup>」

以上が1997年のマニフェストであった。この1997年のマニフェストの特徴は、上院改革を二段階で行うとし、ともかく世襲貴族を上院議員とはしないことをはっきりさせることに重点をおいた点である。世襲貴族の廃止とその後の上院の構成をどうするかという問題を絡めると論点が複雑になって、改革が前進しない可能性があることから、まず単純に世襲貴族を上院議員とはしないことをマニフェストで明確にし、国民に約束したという見方もできる。この約束は、上院保守党との妥協で法案が修正となり、第二段階の改革が実現するまで92人の世襲貴族が残ることになったが、1999年の貴族院法で実現した。しかし、マニフェストでは、その後の第二段階の上院改革をどうするのか、極めて曖昧になってしまっている。マニフェストでは上院の権限はそのままにしているが、その構成の全体の構図に言及していないのである。

労働党は、マイケル・フット（Michael Foot）が党首であった1983年総選挙のマニフェストでは、「非民主的な上院はできるだけすみやかに

(41) Meg Russell and Maria Sciarra, "Legitimacy and Bicameral Strength: A Case Study of the House of Lords," Paper presented to the PSA Parliaments and Legislatures Specialist Group Conference, 2006.6.16, University of Sheffield, pp.7-15. [http://ucl.ac.uk/constitution-unit/files/lords/Legitimacy%20and%20Bicameral%20Strength%20-%20A%20Case%20Study%20of%20the%20House%20of%20Lords%20\(3\).pdf](http://ucl.ac.uk/constitution-unit/files/lords/Legitimacy%20and%20Bicameral%20Strength%20-%20A%20Case%20Study%20of%20the%20House%20of%20Lords%20(3).pdf) ただし、上院での保守党の影響力が弱まったことで両院間の非対称性は強くなり、レイプハルトの議院構造指数は、かつての2.5ポイントから1997-2005年の平均で1.75ポイントまで低下して弱い二院制になったという説もある。Matthew Flinders, "Majoritarian Democracy in Britain: New Labour and the Constitution," *West European Politics*, Vol.28 no.1, 2005.1, p.81.

(42) Chris Clarke and Laura Venning, *House of Lords Reform Since 1997: A Chronology (updated July 2008)*, Library Note (LLN2008/018), House of Lords, 2008.7, p.2. <http://www.parliament.uk/documents/upload/HLLReformChronology.pdf>

に廃止する」としていたが、その後1987年から1990年にかけてニール・キノック (Neil Kinnock) の下で左翼的政策の見直し (Policy Review) を行い、1992年の段階では、人権や憲法上の権利に係る立法の停止的拒否権を持つ公選の院にするとしていた<sup>(43)</sup>。ブレアが党首に就任した1994年には、労働党の立場は上院公選論であったが、彼は、既に1993年の党大会で既に影の内務大臣として第一段階では世襲貴族を排除し、次に直接公選の院とするという2段階論を提案し、その後1996年には直接公選の他に特に優れた業績のあった人々を議員にする枠もあって良いかもしれないという考え方を暗にほめかしている<sup>(44)</sup>。そして1997年のマニフェストでは、「民主的かつ代表性のある院」にするとしているが、前回の総選挙における各党の得票率を一代貴族の任命に反映させることを強調する一方で「直接公選への明確な言及はなかった<sup>(45)</sup>」。1997年のマニフェストの二段階論は、1990年代前半の労働党の政策を大きく変更した分岐点であったということもできる。

1999年1月の貴族院法案の提出とほぼ同時に、ブレアは、上院改革に関する第1次政策提案書「議会の近代化:上院を改革する」(Modernising Parliament: Reforming the House of Lords, Cm4183)を発表し、元保守党の院内総務であったウェイカム卿 (Lord Wakeham) を委員長とする王立委員会を任命し、そこで将来の上院の役割と機能、及びその構成をどうするかについて勧告するように求めた。この王立委員会は、2000年1月20日に132項目に及ぶ勧告を発表したが、

ここで注目されるのは、この委員会が「下院は、全国民によって直接選ばれていることから、英国における民主的権威の究極の拠り所<sup>(46)</sup>」であるとして、「勧告2」で「下院は、主たる政治討論の場として、立法の提案などの形で表現された全ての重要な公共政策課題について最終的決定権を持つべきである。同時に、第二院は、政府及び下院に対して提案された立法の再考を迫り、適切な反論に耳を傾けさせるに十分な権力と、それに伴う権威とを持つべきである<sup>(47)</sup>」として、上院が下院に対抗すべきではないことを強調したことである。その上で、上院の構成についてA,B,Cの3案を提示し、その中で、約550人の定員の中で約16%の87人を公選とし、残りを任命議員とするB案が委員の中では最も支持があったと報告した。3案の中で最も公選議員の比率が高いC案でも195人(約35%)に留まっており、委員会は、上院が下院に対抗する地位を手にしないうに、民主的正当性の水準を意図的に引き下げ、その代わりにイギリスの社会的構成を公平に代表するとともに幅広い経験と専門性を持つ人材を広く任命していくという枠組みで勧告を構築したと言ってよい。この王立委員会の勧告は、まず、下院とその多数派政党が形成する内閣の優位というウェストミンスターモデルを維持することを前提として、両院の権限関係は変更せず、直接公選も「地域代表」の選出方法の一種という枠内に留めて、上院が「選挙での委任」を持つことが無いようにし、かつ国民の社会的構成と政治的選好を独立した任命制を用いて反映させることで上院議

(43) 1993年には労働党系のシンクタンクである公共政策研究所 (Institute of Public Policy Research) が、定数300人で270人を直接選挙、30人を任命議員とする強力な上院の設置案を策定している。Shell, *op.cit.* (38), p.294.

(44) Flinders, *op.cit.* (41), p.81.

(45) Peter Dorey, "Stumbling Through 'Stage Two': New Labour and House of Lords Reform," *British Politics*, Vol.3 no.1, 2008.4, p.27. また、1998年7月には強い上院にすると言明して憚らなかった労働党上院院内総務のリチャード卿 (Lord Richard) が、突如解任されている。Shell, *op.cit.* (38), p.298.

(46) 国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(28), p.19. また、ウェイカム委員会報告書の論点をまとめたものとして、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. がある。

(47) 国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(28), p.26.

員の社会学的代表の要件を満たし、専門性と経験性の面で下院を補完する上院を構想したのである。

この王立委員会の勧告を受けて、2001年総選挙後の2001年11月に政府は「上院一改革を完結させる」(House of Lords- Completing the Reform, Cm5291)と題する第2次政策提案書を発表した。この提案書の提案は、上院は修正と熟考の院であって、下院の優位を侵すものであってはならないなどウェストミンスターモデルの存在意義を長々と強調した上で、上院の定員を600人、その中で120人(20%)を公選議員、同じく120人(20%)を任命委員会が指名する独立の任命議員、その他は聖職貴族16人、法官貴族12人に加えて332人(55%)の各政党指名の任命議員という構成を提案した。この提案に対しては、選出部門が少なすぎることに、また王立委員会の勧告と異なって政党の指名する多数の任命議員の枠を設けている点で、労働党内だけでなく、一般からも反対意見が相次ぎ、結局、政府は2002年5月に正式に政策提案書の改正案を取り下げることになった。

この政府案の批判という点では、下院行政特別委員会(Public Administration Select Committee)が2002年2月にまとめた報告書<sup>(48)</sup>が、非常に重要な論点を提示している。下院行政特別委員会は、王立委員会と政府案が前提としている下院の優位を当然のこととすることを批判し、議会全体として効率性とその能力を高めるように上院を改革すべきであり、上院が自信を持ってその権限を行使するためには、選挙という民主的な政治的正当性を相当な水準で持っていなければならないとした。行政特別委員会は、60%の選出議員と20%が政党推薦の任命、20%が独立の任命議員という構成にして、選挙制度は、①下院の選出方法を補完し、②一つの政党が過

半数の議席を占めず、③人物本位の選挙になり、④より多様性に富み、⑤独立して行動する人物を選出するという5つの要件を満たす単記移譲式投票制(Single Transferable Vote - STV)か、非拘束名簿式(fully openlists)の比例代表制を採用すべきだとした。

政府案の取り下げを受けて、2002年7月政府は超党派の両院合同委員会を立ち上げ、委員長にブレアに非常に近いブレア・ロイヤリスト(Blair loyalist)のジャック・カニンガム(Jack Cunningham)が就いた。合同委員会は、2002年12月に上院の構成について全部任命から全部公選までの7案を併記した報告書を提出し、2003年2月には、この7案を上下院で各々自由投票にかけることになる。この自由投票の結果、下院では全ての案が否決となつてしまい、上院では全部任命議員とする案だけが可決となった。その後、政府は、2003年9月に世襲貴族を完全に排除し、制定法に基づく任命委員会を設けるという第3次政策提案書「憲法改革—上院改革の次の段階」(Constitutional Reform:next steps for the House of Lords (CP 14/03))を公開したが、この任命制永続化案は、各方面の強い反対にあつて2004年3月に放棄されてしまった。

2005年の総選挙のマニフェストで労働党は、上院改革について構成について自由投票を行うことも検討するが、それよりもまず上下院の権限関係の問題に焦点を当てて、両院関係を規制している主要な慣行の法令化を公約に掲げた。これは、上院の構成の問題がその果たすべき役割の位置づけと付与すべき権限の問題と切り離すことができないという点と、1999年の貴族院法での改革以降、特に上院の権限行使が活発化し、法案審議等に支障がでていること、保守党や自由民主党がソールズベリー慣行の意味合

(48) Public Administration Select Committee, Fifth Report, *The Second Chamber- Continuing the Reform*, HC 494-1, 2001-02, 2002.2. 第2次政策提案書の反響、下院行政特別委員会の報告については、梅津實「イギリスにおける未完の上院改革について」『同志社法学』56(2), 2004.7, pp.16-17. を参照のこと。



いは、1999年以降大きく変化したという主張を始めた<sup>(49)</sup>といった要因が大きい。慣行に関する両院合同委員会は、2006年5月に設置となり、2006年11月に勧告を出したが、その中でソールズベリー慣行は、マニフェストに係る法案だけでなく、政府法案審議慣行(Government Bill Convention)と呼ぶまでに拡大しているとしたものの、法令化等は見送りとなり、しかも、勧告では、ソールズベリー慣行も含めて「上院が選挙による委任を受けるようになる場合には、修正の院についての我々の見解や下院との関係は不可避的に見直すことになる<sup>(50)</sup>」という結論になってしまった。

結局、上院改革は、権限の問題は棚上げになり、構成の問題に回帰してしまうのである。2006年5月にブレアは、下院院内総務のジャック・ストロー(Jack Straw)に上院改革を委ねることとし、ストローは6月に政党間協議を立ち上げて、8回の会合を重ねて2007年2月に第4次政策提案書「上院—改革」(The House of Lords: Reform, Cm7027)を提示した。この提案は、定員540人とし、公選と任命による議員数の比率を50%ずつとする混合型をモデルとし、選挙制度は一部非拘束名簿方式の比例代表制で欧州議会選挙と同時選挙にしている。任命議員の50%の内訳は20%が独立系、30%を政党所属とし、首相の任命権は廃止して議会に報告義務のある任命委員会が推薦して任命するとした。そして、このモデル案を含む改革案の構成を、2003年と同じく7案として上下院の自由投票にかけることにしたのである。今回は、2003年と違って、下院で80%を公選議員で構

成する案(305対267)と全て公選議員で構成する案(337対224)が可決されることになった。この表決でブレア首相は、政府のモデル案である50%を公選の議員で構成する案に賛成し、労働党の公選論の議員は80%及び100%公選議員で構成する案に賛成したが、上院廃止論の労働党左派は改革阻止のため全部任命制の案の賛成に回るなど、労働党の上院改革をめぐる分裂は大きく、保守党も労働党の分裂に乗じて上院改革としてはおそらく実現が難しくなる全て公選議員で構成するという案に多くの議員が賛成するなど、この下院での表決は、各党の党利党略的な側面が強く、投票結果を額面どおり受け取るのは危険だという指摘も多く<sup>(51)</sup>、今後の改革の方向性は不透明なままという結果に終わったと言わざるを得ないようである。

## 2 第5次政策提案書の論点

しかし、こうした政治的な背景があったとしても、ともかく2007年3月の上下院における自由投票の結果、全て公選議員で構成する院とする案と80%を公選議員で構成する院とする案が下院で賛成多数によって可決されたことを受けて、政府側では、その後も超党派の政党間協議を継続し、そこでの議論の一応の結論を2008年7月に第5次政策提案書「公選の第二院：上院の改革の方向性」(An Elected Second Chamber: Further reform of the House of Lords, Cm7438)としてまとめて公開した。この政策提案書は公式の政府の文書であるが、上院改革について各党派間で合意することができた部分と見解の相違がある部分を明確にし、それを国民に公開して、

(49) 例えば1999年の貴族院法の制定後に保守党上院院内総務のストラスクライド卿(Lord Strathclyde)は、ソールズベリー慣行の前提条件の多くは失われたのであるから、見直しを行なうべきだと言い、2005年の総選挙後には、自由民主党上院院内総務のマクナリー卿(Lord McNally)が、60年前に保守党が多数派の上院と総選挙で48%の得票率を獲得した労働党との協定が、今日でも同じ位置づけにはないのではないか、と発言している。Joint Committee on Conventions, *Conventions of the UK Parliament*, Report of Session 2005-06, Vol 1, HL Paper265-1, HC1212-1, pp.25-28. また、吉田 前掲注(18), pp.28-29, 32. を参照のこと。

(50) Joint Committee on Conventions, *ibid.*, p.76.

(51) Meg Russell, "House of Lords Reform: Are We Nearly There Yet?," *The Political Quarterly*, Vol.80 no.1, 2009.1-3, p.122.

今後の上院改革の議論の素材とすることを目的としているもので、政府としての最終的な改革の青写真を提示するものではない。この段階では、政府の上院改革の立場は、最終的には、この政策提案書とその後の各方面の反響を見て、次の総選挙のマニフェストで各党が改革案を提示して、有権者が最終的に上院の形態と役割を決定するようにするというものであった。つまり、上院改革を総選挙の争点の一つにして、有権者が各党派の改革案を評価し、政党にその実施を選挙で委任することで、これまでの上院改革の迷走に結着をつけようというのである。有権者の委任を受けることによって、ソールズベリー慣行の存在意義は薄れてきているとはいっても、これまで全て任命制の院とする改革案にしか賛成してこなかった上院側も反対はできなくなり、改革の実現性は高まるというのが表向きの理由である<sup>(52)</sup>。

政策提案書が提案する上院改革の構図は、まず、イギリスの議院内閣制では下院が優位する仕組みになっていることを確認し、その下院が優位する理由は下院議員が直接選挙で選出されているという点にだけあるのではなく、①下院で多数派の地位を確保している政党が内閣を形成すること、②首相や主要閣僚は下院議員であること、③財政関係法案や通常の法案の議決で両院が一致しない場合に議会法によって下院の議決が優位する仕組みになっているからであって、「上院の改革は、いかなるものであってもこれらの下院が優位する側面を変更するものであってはならない<sup>(53)</sup>」と言う。そして、この下院優位の議院内閣制における上院の役割は、立法面で法案を修正し、精査するとともにセカンドオピニオンを提供すること、そして行政監視の面で政府の説明責任を確保し、国政調査を実施することであり、それによって下院を補完 (complement) するものであると規定する。そして、この補完の役割を果たすためには、上

院は下院とは異なる構成になっている必要があるとして、異なる構成の院とするための4つの原理を挙げている。

第一の原理は、上院議員は下院議員とは異なる代表の基盤を持つようにするというもので、これは必ずしも選挙制度が同じであってはならないというのではなく、選挙区の規模や選挙の頻度等で差別化できればよいとしている。ともかく、選出の方法によって両院の構成が異なるような仕掛けにすることである。

第二の原理は、上院議員は、直接選挙で選出されるようになると政党の指示を受けて議会活動をするようになる可能性が高いが、こうした政党化の中でも上院議員は下院議員と異なり、政党から独立して活動できるように、任期を12-15年の一期のみとする工夫をし、また一部任命制を採用することで、上院議員の独立性という要素を存続させるべきだということである。

第三の原理は、経験を生かした議会活動が継続できるように任期を長くすること、第四の原理は、選挙制度や任命制を活用して、有権者の間で優勢になっている政治的意見を反映するとともに、中立的な意見や少数派の意見も代表するような構成とすべきであるということである。

この4つの原理を基軸にして、政策提案書は、上院の構成を提案した。まず、院の規模は、現在の上院が746人、その中で2006-07年の会期では平均415人が出席しているので、400-450人あたりの定員が、現状を反映し、国際比較でも妥当な数字であろうとしたが、提案書は定員について明確な数字を提案することなく、646人の下院の定数よりも少なく、現在よりも少ない定員にすべきだとして、この点については各方面の意見を参考にしたいとしている。

議員の任期については、12-15年の間で再任不可ということで広範な合意があった。一方で、

<sup>(52)</sup> *ibid.*, pp.123-124.

<sup>(53)</sup> Ministry of Justice, *op.cit.* (1), p.12.

長期の任期にする場合は、アメリカの州レベルで採用されているリコール（解職）の制度を設ける必要性も検討していくべきだとしている。また、上院議員は、1度の選挙で全定員を選出するのではなく、数期に均等に分けて（staggered）選出する方式にすべきだとしている。政府は、3期に分けて定員の3分の1ずつを選出するのがいいとしているが、このように議員の選出時期を分ける理由は、上院の活動に継続性を持たせるとともに「全体として下院の方が上院よりも多くの直近の民意を反映する（mandate）<sup>(54)</sup>」ようにするためである。

選挙の時期も論点の一つである。下院の総選挙と同時に実施するか、欧州議会選挙、地域議会選挙と同時に実施するかが問題となる。上下院を同時選挙にすることで上院が下院よりも直近の有権者の選挙による委任を受けることを避けることができることから、政府は、総選挙と同時を提案し、保守党も同意したが、自由民主党は、地方議会選挙と同時に実施すべきだとして同意していない。

そして、最も問題となったのは、どのような選挙制度を採用すべきであるかという点であった。提案書は、①小選挙区制（First Past The Post - FPTP）、②選択投票制（Alternative Vote - AV）、③単記移譲式投票制（Single Transferable Vote - STV）、④拘束、非拘束、一部非拘束名簿方式比例代表制（List system）の4案について各方面で議論すべきであり、この選挙制度の選択が「上院改革を前進させること、ひいては我々の民主主義制度にとって鍵となる決定<sup>(55)</sup>」となると大変重く位置づけている。

保守党は下院とは異なる選挙区の規模での小選挙区制（定員300人を3期に分けて80選挙区で選出、残りの60議席は任命制）を採用すべきだとしている。これに対して小選挙区制の場合は、有権者の間で優勢な政治的意見を極大化して反

映し、制度が単純で理解しやすいという長所があるが、上下院の党派構成が同一になる可能性やその逆の可能性があること、また少数派政党や無所属候補者が当選しにくいという批判もある。

自由民主党は、単記移譲式投票制を採用すべきだとしているが、その理由は、単記移譲式投票制が個々の候補者に優先順位を付け、しかも各党派の得票数を比例的に議席数に反映させることができるからである。これによって、上院では一つの政党が多数派となる可能性は低くなり、しかも個々の候補者の人物本位の選挙にもなる。しかし、この単記移譲式投票制の最大の欠点は、議席数の確定方式が複雑すぎて、有権者が制度をなかなか理解することができないという点にあるとされている。

クロスベンチ（無党派）グループの議員は、人物本位の選挙の色彩がある単記移譲式投票制か選択投票制を採用すべきであって、比例代表制には断固反対としており、政府の方は、おそらくは労働党内の意見の相違を調整できなかったためであろうが、政策提案書で選挙制度についてどのような立場であるか言及せず、奇妙な沈黙を守ってしまっている<sup>(56)</sup>。

上院議員を直接選挙で選出するようになるとどうしても議員に対する政党の規律が強くなってくる。現在の上院は、政党政治と一線を画して独立性を保ち、高い専門性と経験をもっている上院議員が法案を修正し、政府の説明責任を確保することで国民の一定の評価を得てきた。専門性と経験のある人物が、政党政治から一定の独立性をもって上院議員として活躍できるようにするためには、選挙制度の工夫の他に独立の任命委員会が一定の資質と経験を持つ人物を上院議員に任命していくという方法がある。政策提案書は、上院に任命制の枠を設ける場合は、2007年3月に下院で可決されている

<sup>(54)</sup> *ibid.*, p.17.

<sup>(55)</sup> *ibid.*, p.38.

<sup>(56)</sup> Russell, *op.cit.* (51), p.121.

全定員の20%とする案が妥当であるとし、独立性という要素を重視して政党推薦の任命枠は設けるべきではないとした。そして、任命委員会は、2000年5月に設置されたものと異なって、首相が任命推薦の時期と数を指定するというものではなく、制定法上の根拠を持つ独立の任命委員会が、公表した任命基準に基づいて、能力、意欲を持ち上院議員であることを専業とすることができる人物を任命していくべきだとしている。また、任期は直接選出の上院議員と同一とし、3期に分けて段階的に任命し、再任不可としている。

2005年総選挙のマニフェストでは、保守党が「主として (substantially)」、自由民主党が「大部分 (predominantly)」直接選出の上院議員で構成すべきだとしていたことからわかるとおり、実際のところは、100%直接選挙で上院議員を選出するという案よりも、この任命制と組み合わせた80%の上院議員を選挙で選出するという案が最も実現可能性は高いという説が有力である<sup>(57)</sup>。

第5次政策提案書は、上院を選挙という民主的な洗礼を受けた議員で構成するとしているという点で、これまでの政策提案書とは大きく異なると言ってよい。そこで、両院の権限関係をどうするかが問題となるが、政策提案書は、両院の権限関係は、これまでどおりでも下院と下院で多数派を確保する内閣の優位は、そのままであり続けることができるとし、「上院の権限を縮減すべきだという説得力のある論拠を見出すことはできなかった<sup>(58)</sup>」としている。しかし、この点に関してはメグ・ラッセル (Meg Russell) が言うように「世襲貴族の排除によって既に上院の自己主張は強くなっており、そのために政府はかつてよりも仕事がしづらくなっている。それに直接選挙の議員が加わると、

確実に上院はもっと自己主張を強めていく<sup>(59)</sup>」ことから、実際の上院改革案を作成する際には、閣僚だけでなく、一般の議員からも上院の権限の縮減を求める声上がる可能性は高いという<sup>(60)</sup>。この両院の権限関係は、選挙制度と並び今後の上院改革の進展を左右する大きな要因となるであろう。

## おわりに

1997年の総選挙から10年以上を経過した。1999年の第一段階までは想定どおりであったが、その後の第二段階の上院改革は、2000年に制定法上の根拠はないが一定の独立機関として任命委員会を設けて「人民の貴族」(People's Peers)を任命したり、2005年には2009年9月から上院の司法機能を新設の最高裁判所に移すことを決定したりといった若干の改革を除いて、遅々として進展しなかった。

何故これほどの議論を積み重ねても改革が進展しないのか、その理由を探ると、やはり、内閣や首相に強い政治権力を配分するウェストミンスターモデルの議院内閣制に、議会法や慣行で下院優位という仕組みはそのまま残すといっても、「選挙による委任」を受けた上院議員で構成する院を組み合わせることには、二大政党の指導者には、大きな抵抗感があるというところに大きな要因があるように思う。直近の2005年の総選挙で労働党は、議席数は過半数(議席率55.1%)を確保したといっても35.2%の得票率しかなく、第3党である自由民主党が22.0%の得票率で9.6%の議席率を確保するようになったこと、また中央集権的な単一国家の枠組み自体が分権化や国際化で崩れつつあることから、ウェストミンスターモデルの限界について云々されることがあるが、しかし、「そう

<sup>(57)</sup> *ibid.*, p.122; Clarke and Venning, *op.cit.* (42), p.25.

<sup>(58)</sup> Ministry of Justice, *op.cit.* (1), p.40.

<sup>(59)</sup> Russell, *op.cit.* (51), p.123.

<sup>(60)</sup> *ibid.*, p.123.

した批判は、ウェストミンスターモデルが、イギリスの政治指導者にイデオロギー的、理念的なパラダイムを供給し続けていることを過小評価している<sup>(61)</sup>」というイギリスの政治学者で労働党の上院改革の取組みに詳しいピーター・ドーリー (Peter Dorey) の指摘もある。

イギリスも含めて二院制の比較政治学的分析の第一人者であるメグ・ラッセルは、次の総選挙で二大政党のいずれも単独で過半数を占めることができず、自由民主党との連立を選択するしかない状況でしか、第5次政策提案書の提案する上院改革が進展する見込みはないとして、ともかく、1999年から上院の構成は大きく変わり、政策修正能力が発揮されてきているのであるから、現在できるような上院改革、例えば任命委員会の権限を強化して首相の推薦の権限を制限するとか、一代貴族という爵位と上院議員であることを切り離し、上院議員に任期を設けるといった改革を積み重ねるべきであるという<sup>(62)</sup>。

このようなラッセルの見解は、上院は「選挙」という民主主義的正当性を持っていなくても、イギリス社会を社会的に代表し、独立性、専門性を持った政策修正の院として、広く正当性の承認を受ける (Perceived legitimacy) 上院を構成することは可能だし、それが現実的な改革案であるという議論につながっていくのであろう<sup>(63)</sup>、こうした改革案に対しては、政治的

正当性を入力 (input) ではなく、出力 (output) に偏って評価する見方であり、おそらく「公衆が一つの組織体 (institution) に対して支配権を持たず、あるいは部分的な支配権しか持たない場合は、公衆はその組織体と一体感を持つことができず、その組織体の正当性を損なうことになる<sup>(64)</sup>」という批判が必ずでてくる。また、こうした改革論は、2000年の王立委員会の提案や2001年の第2次政策提案書、2003年の第3次政策提案書の提案に対する多くの批判を反映して、結局、大部分を公選とする第5次政策提案書に到ったという、これまでの改革論の潮流とも断絶があるように思う。

第5次政策提案書の段階では、上院改革の次の段階は、先述のとおり、次の総選挙後に先送りの予定であったが、2009年5月になってイギリス議会では、議員の職務手当等をめぐるスキャンダルが相次いで報道され、下院議長も辞任するという異例の事態になったことから、ブラウン労働党政権は、6月に急遽上院改革を「前進させる (moving forward)」として、現在残っている世襲貴族の上院議員が死去した場合は、今後補欠選挙を行わず、また重大な違法行為のあった上院議員の資格を停止または剥奪し、上院議員の辞職を容認する規定を7月提出の「憲法改革及び統治法案 (Constitutional Reform and Governance Bill)」に含め、2009年6月に政府が発表した「イギリスの将来の構築

(61) Dorey, *op.cit.* (45), p.25. また、この点に関して大山 前掲注(23)は「しかし、最も強力な反対論は、上院側の主張とは裏腹に、議員構成の民主的改革が第二院の正統性を高め、政府法案を阻止しようとする動機づけを強めるのではないかという政権党内部の懸念であろう。実際、1999年改革後の上院では議員が議会活動に積極的になり、保守党系の世襲議員多数が上院を去ったにもかかわらず、政府法案が修正をこうむる回数は減少していない。今後の上院改革の進展次第では、第二院の権限を縮小することによって下院多数派を率いる首相の強いリーダーシップを保障してきたウェストミンスターモデルのあり方そのものが問われることになろう。」(p.183)と問題の核心を衝く指摘をしている。

(62) Russell, *op.cit.* (51), pp.124-125.

(63) Alexandra Kelso, "Constitutional long-grass and unintended consequences: The 'reformed' House of Lords in the Westminster political system," Paper presented to the 55<sup>th</sup> Political Studies Association Annual Conference, 2005.4.5, University of Leeds, p.11. (<http://www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2005/Kelso.pdf>) は、このようなラッセルの議論に疑問を呈している。

(64) Alexandra Kelso, "Reforming the House of Lords: Navigating Representation, Democracy and Legitimacy at Westminster," *Parliamentary Affairs*, Vol.59 no.4, 2006.10, p.578.

(Building Britain's Future)」では「公正と民主主義の原則は、人々の代表は人々が選出することを要求する。従って、政府は、200910年の会期で上院から世襲の原則を取り除く過程を完了することによって上院改革の次の段階を立法化したいと思っている。そして、2007年の下院での自由投票で可決となった80%または100%直接選挙の議員で上院を構成するとした2008年7月の政策提案書を基にして、よ

り小規模で民主的に構成された上院にするための法案の草稿を公表し、上院改革の最終局面を遂行する<sup>(65)</sup>」と上院改革への積極姿勢をにじませている。この法案の草稿は、2009年中にも公開されると言われているが、それがどのような内容になるのか、現時点では不透明なままであるが、次の総選挙の行方とも連動しながら、今後の上院改革の展開が注目される。

(おおまがり かおる)

---

<sup>(65)</sup> Prime Minister, *Building Britain's Future*, Cm7654, 2009.6, p.29. また、最近の上院改革の動きについては、Lucinda Maer, *House of Lords Reform: the 2008 White Paper and recent developments* (last updated 21 August 2009), Standard Note (SN/PC/05135), House of Commons Library. (<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-05135.pdf>); Andrew Grice, "Peers line up to block House of Lords reforms," *The Independent*, 2009.7.20; Nicholas Watt, "Straw to outline Lords reform but warns of 12-year delay before chamber is 80% elected: Plans unlikely to become law until after election Government criticised for slow pace for change," *The Guardian*, 2009.8.26; "Labour must not play politics with House of Lords reform," *The Independent*, 2009.8.27. を参照のこと。