

イギリスにおける未完の上院改革について

梅 津 實

一、上院のイメージ

イギリスの上院は伝統のベールでおおわれている。見学者が本会議場にゆくには、テムズ川に臨むウエストミンスター議会の、ちょうどビックベンと正反対にあるヴィクトリア・タワー（毎年十一月、議会の開会式に臨む女王が入場する入り口）から入る。そこから歩を進め、ヘンリー八世やジョージ三世など歴史上の人物の肖像画などが飾られたギャラリーや小部屋をへると、議場にたどりつく。中心には玉座がどつかと据えられており、それが議場に一種厳肅な雰囲気をもたらしているのである。

それゆえ、こうした建造物に立ち入れば、誰しも歴史の重みに圧倒されざるをえないだろう。しかし、しばらく議場にたたずみ、タイム・スリップしたような気分になりながらよく考えてみると、かすかな違和感にもとらわれるのではないか。というのは、休日を訪れる歴史博物館ならこれでよいかもしれない。しかし、五八七八万人の国

民(二〇〇一年現在)に少なからざる影響力をおよぼす場がこれだよいかどうか、博物館もどきの施設ではたしてうまく機能するのだろうか、やや疑問に思われてくるからである。

もつとも、議員たちの仕事の多くは、別室の委員会や委員会付属のサブ・コミッテイでおこなわれる。それでも上院の主たる舞台は、下院もそうだが依然として本会議場にある。赤い皮革のベンチの据えられた古色蒼然たる議場こそが、昔もいまも彼ら彼女らの活躍の場なのである。

思えば、イギリスの上院はいまなお「貴族」院(House of Lords)と呼ばれているように、建物だけにとどまらず、すべてが社会常識からかけ離れていた。大体において、議員自体が一九九九年までは、次のような人々に限定されていた。

世襲貴族 (Hereditary Peers by succession)

聖職貴族 (Bishops : the Lords Spiritual)

法律貴族 (Law Lords)

一代貴族 (Life Peers)

このうち世襲貴族(七五九名)は、説明するまでもなく遠い祖先からそっくりそのまま身分を引き継いできた人々である。上院は長いあいだ、これらの世襲貴族と、一九五八年の制度化により創出された一代貴族(四八四名)によって支えられてきたのである。

聖職貴族(二六名)とは、首相が推薦し(教会からのリストにもとづく)、女王が任命した国教会の司教のこと

である。したがって、あたりまえだが、彼らは特定の政党的立場にはたたない。発言を求められるのは、死刑制度、同性愛、移民の取り扱いなど、道徳や良心にかかわる問題に關してである。^① また法律貴族（二八名）とは、最高上訴裁判所でもある上院において、裁判官としての仕事に従事してきた人々のことである。彼らの場合は、それ以外にも法的な判断が問われる案件について意見を求められたし、EU委員会のサブ・コミッテイ（EU関係の法、制度問題を取り扱う）の議長なども務めてきた。^②

しかし、いずれにせよ上院の主要な担い手は、繰り返し返すまでもなく世襲貴族や一代貴族である。少なくとも一九九九年までは、両者合わせて一二四三名の人々が赤い皮革のベンチの大半を占めてきたのであった。^③

それにしても、不可思議なのは、第一にこれらの議員の数があまりにも多いということだろう。一〇〇〇名以上からなる第二院というのは、世界中のどこをさがしても存在しない。もともと、実際上の出席者は、一會期あたり約三八〇名程度（一九九九年代の平均）にすぎない。そのうえ、彼らには歳費が支払われない。（登院手当て、交通費、旅費などは支給される）^④ だから、一〇〇〇名以上の上院議員を擁しているといっても、それは形のうえだけと捉えられなくもない。しかし、それでも他のヨーロッパ諸国が、たとえばフランス三二一名、イタリア三二六名、スペイン二五九名などで、それ以外はすべて一〇〇名以下にとどめているのと比べると、この国のそれがいかに突出しているかがすぐにわかるのである。

第二に、イギリスの上院は比較的高齢者が多い。これは大なり小なりどの国にもいえることかもしれない。しかし、イギリスの平均年齢は六五歳（一九九八年現在）であった。六五歳以上といえは、下院では議員総数六五九名

中の六%、実数にするとわずか四〇名弱を占めたにすぎない。両院の差はきわだつていたのである。しかも上院の場合は、七〇歳で引退する聖職貴族を別として、一度議員になると終生その地位を奪われない。したがって、議員のなかなかには八五歳の高齢者もいた。ちなみに、彼らのほとんどは白人で、女性議員は全体の八%にすぎなかった。⁽⁵⁾

しかし最も肝心なのは、第三にイギリスの上院議員は、はたして国民の「代表者」なのかということだろう。彼らは一度も選挙の洗礼をうけていない。自分自身の選挙区もたない。地域、エスニック、宗教、言語（たとえばケルト語）などで区別される少数者の代表でもない。つまり、彼らはいかなる意味でも国民から直接仕事を負託されたことがなく、逆にいかなる問題に関しても、国民へ直接説明責任をはたすよう求められることはなかったのである。

第四に、議員たちは院内で政府の責任を問えるにせよ、しかし不信任決議をして政府を窮地に追い込むという権限はもたなかった。したがって、よほどのことがないかぎり、与野党間の攻防戦など起こらなかった。そのためマスコミも上院に興味を示さなくなった。こうして、上院の存在感は希薄化し、やがて忘れられた存在となったのである。

ともあれ、国民の誰も名前をしらぬ一〇〇〇名以上の議員たちが、どこからも政治責任を問われることなく、ひっそりと仕事をやってきたというのが、この国の上院の実相であった。むしろ、上院がいくつかの重要な役割をはたしてきたのは事実である。たとえば、立法や政策に関して下院を牽制し、法案の修正やその実施を延期させた。

よく指摘されるように、EU関連、科学技術関連の委員会審議においても、非常な充実ぶりをみせてきた。だが、それでもなお上院は古めかしい。二二世紀が開幕した今日においても、まるで一九世紀か二〇世紀初頭のそのような表情をみせることが多いのである。⁶⁾

二二一九九九年の改革——「暫定議会」の出現まで

さて、このように上院がいまなお強い伝統色に彩られ、その役割や権限についてもいささか鮮明さを欠くのは、当然のことながら歴史的経緯があつたのである。すなわち、この国は、二〇世紀に入り次のような法律を制定して、その権限を削減することから始めたのである。⁷⁾

一九一一年 議会法 (the Parliament Act 1911)

一九四九年 議会法 (the Parliament Act 1949)

一九五八年 一代貴族法 (the Life Peerages Act 1958)

一九六三年 爵位放棄法 (the Peerage Act 1963)

このうち一九一一年の議会法と一九四九年議会法は、周知のように下院の決定にたいする上院の拒否権を制限したものであつた。下院は一九一一年以降、上院の同意なしに財政法案を通過させ、他の法案についても二年たてば効力をもてるようになったのである。一九四九年の議会法は、その二年を一年に短縮したものであつた。

このように、上院の拒否権プレーヤーとしての権限を削減したのは、選挙で選ばれた人間こそが課税や公共支出

の内容を決め、彼らこそが立法作業で主導権を握るべきだという声を反映したものであった。第二次大戦直後、労働党政権の時代にいわゆるソールズベリー協定 (Salisbury Convention) を結び、政権党が総選挙のマニフェストで約束した政策に関しては、上院は基本的に拒否しないという慣行をつくったこと⁸⁾なども、右の流れに掉さした。

それ以後、下院の優位性はゆるぎないものとなり、上院の役割といえは——最高裁としての仕事を別とすれば——もっぱら政策監視や政府提出法案の修正などにとどめられた。逆に、上院が政府法案に反対し、議会法を適用させるにいたったケースなどは、一九四五年以降ほとんどなかった。戦争犯罪者法 (一九九二年)、ヨーロッパ議会選挙法 (一九九九年)、性暴力法 (修正) (二〇〇〇年) などでは議会法が発動されたが、しかしこれはごく最近の現象にすぎない⁹⁾。

そのように、上院は政治的にはあくまでも「つつましい」役割に徹するよう枠付けられてきたのである。イギリスで現実に機能しているのは下院だけであり、議会制度の実態は「偽装された一院制」(disguised unicameralism) にすぎない、などといわれるようになったのはこのせいであった¹⁰⁾。またマスコミが上院に目を向けず、人々がその存在を忘れがちになったのも、こうした改革のおかげであったのである。

したがって、これで完成されたわけではないにせよ、上院の権限や役割は一応、民主化の波に乗って進められてきたということがわかる。しかし、議員構成のあり方に関してはなんらの根本的な改革もなされなかった。これをどうするのかは曖昧なままに留められてきたのである。

ただ、これについては、一九五八年の一代貴族法の制定が大きなインパクトを与えたことを忘れることはできな

い。この法律により部分的にせよ実質的な任命制が設けられ、それにともない世襲議員の比率が縮小したからである。改革直前（一九五七―五八年）に九二%を占めていた世襲議員は（初めて世襲貴族議員になったものも含む）、約一〇年後（一九七五―七六年）に七一%、約二〇年後（一九八六―八七年）には六六%と減少したのである。¹¹⁾

ちなみに、一九五八年の改革は、単に世襲貴族の比率を縮めたというだけにとどまらず、それに関連して少なくとも二つの効果をもたらしたように思われる。一つはこの制度を導入したおかげで、どの政党にも属さない無所属議員（cross-bench peers）を出現させ、上院の雰囲気を変えたということである。無所属議員は、そのほとんどが元の閣僚、下院議員、地方自治体議員、労組幹部、外交官、官僚、学者、ビジネスマン、ジャーナリスト、医者、俳優、ソーシャル・ワーカーなどであり、引退したとはいえ各界の専門家であった。¹²⁾

それゆえ、これを契機として上院の審議も活発化した。これがもう一つの効果であった。たとえば、一九五〇年代に上院で死刑制度に反対する人など皆無であったのに、一九六五年までに一〇〇名の反対者を見るようになった。一九六〇年代の後半に、労働党の首相H・ウィルソンが一連のリベラルな法案（同性愛、妊娠中絶、離婚などに関するもの）を上程したさい、上院はむしろその先鋒となった。一九八〇年代には、サッチャー率いる保守党の圧倒的な影響下におかれたが、しかしそれでも大ロンドン市議会（GLC）廃止の時期などをめぐり政府に抵抗し、一矢をむくいた。そして、こうした独自の見解をとろうとする態度は、一九九〇年代にも受けつがれたのである。¹³⁾

だが、上院の改革はこれ以上には進まなかった。なぜなら下院には、さらに改革を進めることへの強い心理的な

ためらいがあったからである。すなわち、もしこのうえ上院を改革しつづけるのなら、結果として上院は下院と同じものになるのではないか、ひいては上院に実質的な機能を与えることになり、これまで培われてきた下院の優位性が損なわれるのではないかと恐れたのである。

しかしそうはいっても、旧態依然たる状態は放置できない。縮小されたとはいえ、まだ八五〇名以上(一九六五～六六年現在)もの世襲貴族がいる。少なくとも、これはなんとかしなければならぬ。下院においても、多くの人がそう思ったのである。

実際、この点を憂慮したH・ウイルソンが、一九六〇年代の後半に改革を試みた。ウイルソンら時の政府首脳は、次のようなアイデアをもって状況を打開しようとしたのである。それは、上院議員を(「院内で」)投票権をもつ「議員と「投票権をもたない」議員の二つにわけ、前者を七二歳以下でかつ会期中三分の一以上出席したものにすぎり、後者にはそれ以下しか出席しない世襲議員をあてる。投票権のない人にも、生涯、議員としての資格は付与するが、しかしその後継者には議席はあたえない。こうすれば、世襲議員はいずれ少しずつ排除される。また下院を通過した法案への上院の引き伸ばし期間についても、最大六ヶ月に短縮する、こう考えたのであった。¹⁴⁾

ウイルソンらの改革プランは法案として上程され(一九六八年)、下院の本会議は通過した。しかし委員会段階にいたるや、お膝元の労働党最左派M・フットらの断固たる反対にみまわれた。フットは「基本的に非民主的な」第二院を強化することなどに¹⁵⁾、なんらの意義も見出せなかつたのである。改革反対派には、これも下院の権威の低下を恐れる保守党最右派のE・パウエルらが合流した。こうして、ウイルソンは法案通過の難しいことをさとり、

法案成立の断念のやむなきにいたったのである。上院をリニユールする試みには、いずれにせよきわめて根強い抵抗が待ち構えていたのであった。¹⁶⁾

ウイルソンの「挫折」以後、議員の構成をめぐる上院改革については、その権限や役割についても同じだが、ほとんどみるべきものをもたなかった。

七〇年〜八〇年代を通じて、保守党、労働党の二大政党が上院改革に真剣に乗りだした様子はなかった。たしかに労働党では、一時上院を「廃止」すべきだという声がかまった（一九七七年党大会）。これは同党が一九七四年以降の少数政権時代に、保守党優位の上院により各種法案の通過を阻まれるという苦杯を吞まされたからである。¹⁷⁾しかし、だからといって労働党は党全体を廃止の線でまとめたわけではなかった。改革を具体的な政治日程にのせることもできなかった。それから約一五年後の一九九二年総選挙においてすら、労働党はマニフェストで上院改革に数行触れたのみで——ただし、このときは上院の廃止ではなく、議員を選挙で選ぶ方向に切り替えていた——政策的な優先順位としては下位に位置づけていたのである。¹⁸⁾

問題が再燃したのは、一九九七年の総選挙においてであった。この総選挙で、労働党の党首T・ブレアが、積極的に上院改革を打ち出したからである。ブレアは、それ以前から上院の現状を批判し、上院議員のある人々などは、自分の先祖が単に国王の愛人だったというだけでそこに座っている、などと激しい言葉を浴びせていたのである。¹⁹⁾

そこで一九九七年のマニフェストでは、次のような点を打ちだした。(i) 世襲貴族を排除する。これをもって

改革の第一段階とする。(ii) 上院の立法に関する権限については、このままにしておく。(iii) 一代貴族の任命システムは再考する。被任命者には政党推薦をあてはめる。ただし、各政党への人数の振り分けは、各党が直近の総選挙でとった得票率に比例するような形にする。(iv) 無所属議員の存続をはかり、どの政党も単独で多数派にならないように配慮する。⁽²¹⁾

ブレアはこの総選挙で圧勝した。したがって、彼は早々に元ヨーロッパ委員会代表のリチャード卿 (Lord Richard) を上院の院内総務 (Leader of the House of Lords) に据え、保守党の院内総務克蘭ボーン卿 (Lord Cranborne) と改革についての具体的な交渉に入るように指示したのである。ブレアがリチャードにいったのは、「保守党 (の世襲貴族) を追い立てろ」、ただしこれを二大政党が協力してやれるのかどうか、それもさぐれというものであった。⁽²²⁾

これで改革は緒についたかのようにみえた。だが、ブレアは内心揺らでいたのである。このように問題を議員のありかたに絞り、かりに世襲貴族の排除に成功したとしても、その後は誰が担うのか、すべてを選挙で選ぶことで本当によいのかどうか確信がもてなかったからである。⁽²³⁾ それに、党内には改革について微妙な温度差もある。これを一本化し改革推進に向かって突き進むのは、決して生易しいことではなかったのである。⁽²⁴⁾

そのためブレアは、政権掌握後も実際にはなかなか改革への一歩を踏み出さなかった。少なくとも、政権発足から一年間はほとんど積極的な手をうたなかった。しかも一九九八年七月には、自ら院内総務に任命したりリチャードを解任してしまったのである。その理由は、リチャードが選挙による議員選出に固執したのを——それに尻込みす

る閣僚もいたので——ブレアが内心嫌ったからだといわれている。しかしいずれにせよ、これで改革にたじろぐ、²⁴「弱々しい」ブレアの実像が明るみにでてしまったのである。なお、リチャードの後任には、J・キャラハンの令嬢で副院内総務を務めていたジェイ女史 (Lady Jay) が就任した。

一九九八年の夏以降、同年暮れにいたる政府・保守党間の交渉は、やや複雑なプロセスをたどった。交渉の窓口には大法官のアーヴィン (Lord Irvine of Lairg) やジェイがあたり、保守党側のそれは克蘭ボーンが引き受けた。しかし、両者は虚虚实実たる駆け引きを繰り返すばかりで、事は簡単には収まらなかったのである。しかし結局は妥協がなり、次のような合意がえられた。それは、世襲議員は排除する、ただし当座の過渡的な処置として、七五名の世襲議員 (世襲議員総数の約一〇%) に役職者一七名 (女王の代表、セレモニー関係の役職者二名を含む) をくわえた合計九二名を残留させる、というものであった。²⁵

ちなみに、この交渉の過程で、克蘭ボーンもまた保守党党首W・ヘイグによって讖首されてしまった。それは交渉のツメの部分で、克蘭ボーンがその内容 (ブレアとの直接の秘密交渉) をヘイグに報告しなかったからだと²⁶いわれている。しかしこの讖首事件で、ヘイグとヘイグの処置に批判的な保守党「影の内閣」との関係が険悪化し、この問題については保守党もまた苦悩していることが浮き彫りにされたのである。

しかし、ともかく政府としては保守党との話し合いがいたので、一九九八年一月、議会開会式での女王スピーチで世襲議員の廃止を表明し、翌一二月には政府白書『議会の現代化・上院改革』 (Modernising Parliament: Reforming the House of Lords) を公表した。

白書で明示した点は、(a)世襲議員の権限を取り除くための法案を提出する、(b)そのうえで暫定的な上院をつくり出す、(c)長期的な改革については、王室委員会 (Royal Commission) を設立し、一九九九年二月三十一日までに提出される同委員会の答申の結果をまっとうおこなう、であった。つまり、とりあえずここで、つなぎとなる「暫定的な議会」をつくっておいて、本格的な改革については、時間をかけて慎重にすすめると表明したのである。なお、白書はいかなる政党も単独で多数党となれないようにするため、首相の一代貴族任命権を削減し、それに代わる独立の任命選考委員会 (Appointments Commission) を設立する、とも約束していた。²⁷⁾

こうして、政府は一九九九年の冒頭に、上院改革法案 (House of Lords Bill) を下院に提案したのである。議場では、さまざまな立場からの意見が表明され、いわば議論百出であった。しかし法案そのものは、修正案ひとつだけだっただけで、それほど紛糾もせずに通過した。

さきに政府と保守党間で妥協がなつた、世襲議員の残留者九二名を具体的にどう選ぶのかに関しては、上院の運営手続き委員会に任せられた。そこで、運営手続き委員会は女王の代表、セレモニー関係の二名を除く一五名の役職者を全議員で選出し、残りの七五名中四二名を保守党議員が、二八名を無所属議員が、三名を自民党議員が、二名を労働党議員がそれぞれ選ぶというルールを提案した。これにもとづき、上院は一九九九年の一〇月と一一月の二回に分けて、残留者の選出を行った。いうまでもなく、これらの残留者と一代貴族などで「暫定議会」を構成することになるわけである。

繰り返すまでもなく、政府は以上の措置をあくまでも改革の第一段階として、つまり暫定的なものとして位置づけて

いた。とはいっても、これで七五〇名以上いた世襲貴族はわずか九二名を残すだけとなり、全体で一〇〇〇人以上の上院議員は六七〇名弱まで減少した。したがって、ここまでの成果は、やはり非常に画期的なものであったといつてよいだろう。いずれにせよ、一九九九年における暫定議会の出現は、少なくともこの時点では、なにか歴史の歯車が大きく回転するかなのような希望を与えたのであった。⁽²⁸⁾

三、二〇〇三年二月―改革の頓挫

しかし、このときから三年間、改革は最終の着地点を求めて行きつ戻りつする。というのは、「暫定議会」以後の議員構成については、少しも合意形成の萌しが見えなかったからである。とりわけ、論争の的となったのは、上院議員をすべて選挙で選ぶべきか、あるいは選挙とは無縁の任命制にすべきか、それとも両者を混合したものとすのか、仮に混合にした場合その割合はどうか、などであった。労働党下院議員の多くは選挙による選出を支持した。だが、政府首脳は次第に任命制に傾いており、両者のあいだには亀裂が走ろうとしていたのである。⁽²⁹⁾

a. ウェイクカム委員会答申

ところで、先に政府は、改革の長期的なプランについては王室委員会の答申をえて打ちだすと言明していた。王室委員会（委員長ウェイクカム卿 Lord Wakeham、以後ウェイクカム委員会と呼ぶ）は、これに答えて二〇〇〇年一月、答申書『上院の将来』（A House for the Future）を表わした。

答申の内容は、上院の役割、権限、議員構成などをふくむ包括的なものであった。しかし、そのうち上院の役割、権限等に関してはほとんど現状維持が望ましいとして、法律制定のさいの引き伸ばし権、ソールズベリー協定など、どれをとつても根本的な変更を申し立てなかった。問題は、やはり議員のありかた（議員構成）に絞られていたのである。

この点については次のように述べた。すなわち・・・誰もが考えるのは上院議員を下院議員と同様に選挙で選ぶべきだということだろうが、しかし必ずしもそれがよいとはかぎらない。なぜなら、それでは両院の区別がつかなくなる。それになにより、全員を選挙で選ぶということになれば、必ずや組織政党が乗りだして、選挙戦に弱い各界の専門家、社会的弱者（女性、エスニック、宗教界）の代表者などを駆逐してしまう。⁽³⁰⁾

それではどうすべきか。問題は、いかにして国民各層の意見を満遍なく汲み上げることのできる議員構成にすることである。とすれば、一部については選挙で選ばれた各地の地域代表にもとめ、しかし他の多くを任命選考委員会の推薦する各政党の黨員などにもとめ、それらに現行の一代貴族、宗教代表（ただし国教会代表だけでなく、それ以外の宗派の代表もふくむ）などをくわえて、全体をバランスよく混合すればよい。任命選考委員会は、政党の意向に縛られない、独立した最終的な判断者となるようにすべきである。なお、議員の数は全体で約五五〇名とし、そのうち二〇%を無所属議員、最低三〇%を女性議員とする。そうすれば、議員構成が偏る恐れなどなくなる、こう述べたのであった。⁽³¹⁾

* 地域代表の選出については、ウエイカム委員会答申ではA、B、Cの三モデルを考えた。

モデルA・・・各党はあらかじめ候補者名簿を公表する。しかし、当選者は各党がその地域の「下院議員の選挙」で獲得した票数に比例させて決める。したがって、有権者は各党の名簿を基準にして投票するわけではない。この方法だと、すべては総選挙の結果次第なので、有権者の意思がはつきり反映される。ただし、そのため有権者は上・下両議院候補を別々に分けて投票することができなくなる。また、なにより無所属候補に投票できなくなるので、彼らを締め出すという欠点がある。なお、これで決定される議員（地域代表）は六五名（全体の一二％）とする。

モデルB・・・投票日を総選挙ではなく、五年に一度のヨーロッパ議会選挙にあわせて行う。したがって、有権者は二票行使し一票はヨーロッパ議会議員、もう一票はその地域の上院議員候補に投票することになる。上院議員の候補者については、各党が名簿を用意する。そこからの選択は、非拘束式（partially open list）にする。議員数はヨーロッパ議員と同数の八七名（全体の一六％）にする。ただし、この八七名についてはヨーロッパ議員選挙と同時に毎回選ぶのではなく、一五年ごとに選出することにする。

この方法で行なうと、二票行使する有権者は分割投票をおこなない、中間的な批判票（midterm backlash）を増やし、政治不安をまねく恐れもある。しかし、このモデルBは委員会の多数の委員から支持された。

モデルC・・・モデルBとほぼ同じやり方だが、しかし選挙回数が異なる。モデルBのように一五年ごとの選挙だとあまりにも間隔があきすぎるので、これを五年に一度のヨーロッパ議員選挙に合わせて毎回やることにする。初回は六五名を選ぶ。したがって、三回選挙をかさねれば、地域代表の議員は合計一九五名（全体の三五％）となる。しかし、この方法でやると、民意の反映が両院とも似通ったものになってくるので、両院がぎくしゃくする恐れもでてくる。⁽³²⁾

政府はこの答申に対して、一応は歓迎の意を表した。したがって、今後はこれにそう形で改革を具体化してゆくことが、期待されたのである。しかし、ことはそれほど簡単ではなかった。『上院の将来』は、マスコミから「あまりにも中途半端で」「力強さに欠ける」と酷評されたし、答申をめぐる上下両院での討論でも、労働党や自由党議

員の激しい批判を受けたからである。⁽³⁴⁾しかし政府としては、この時点ではいちいちそれらに対応しなかった。近づきつつある総選挙のほうが、よほど気懸りだったのである。

b. 二〇〇一年政府白書

二〇〇一年総選挙のマニフェストでは、労働党はあらためてウエイカム委員会の答申を支持すると表明した。この総選挙でも勝利をおさめ、政府としてはいよいよ改革の履行を迫られた。そこで同年一月に、大法官府の手により政府白書『上院改革の達成』(The House of Lords: Completing the Reform)を公表した。白書においても、繰り返しウエイカム委員会の答申を尊重すると述べ、議員に関してはその全員を直接選挙で選ぶのではなく、一部は別として、大部分を任命制にするといったのである。白書の想定した議員総数は六〇〇名、その二〇%を地域代表として選挙で選ぶというものであった。選挙で選ばれる議員の割合を二〇%にとどめるというのは、これで政府の公的な見解となったのである。⁽³⁵⁾

ちなみに、白書とウエイカム委員会の答申とでは決定的な違いもあった。それはウエイカム委員会の方は、任命議員に関しては政党色のある人であれ無所属であれ、すべてを任命選考委員会で決めるといつていたのに対して、白書では任命選考委員会には一二〇名の無所属議員を決めさせるだけで、それ以外の三三二名(全体の五五%)には干与させないといっていたからである。つまり、多くは政党側に決定させるといつていたのである。⁽³⁶⁾これは非常に重要なポイントであった。というのは、実際にこれでやれば、任命選考委員会の独立性は確実に損なわれるだろ

うし、政党によるお手盛り人事 (party political patronage) が温存される恐れもあったからである。⁽³⁷⁾

そのこともあってか、白書もまた手厳しい批判を受けた。二〇〇二年一月九日、一〇日の白書をめぐる討論では、上下両院の両方で批判が噴出した。⁽³⁸⁾ このとき、労働党内では、約一四〇名からなる下院議員グループが政府に造反する構えをみせており、同じく一月九日の同党上下両院議員合同集会などでは、選挙で選出できる割合が二〇%だというのは、まるで「犬の朝飯」などといい、ブレアの「やる気のなさ」を非難したのである。⁽³⁹⁾ この動きには保守党も同調し、議員総数三〇〇名の八〇%を選挙で選ぶ保守党案を提示して、政府を牽制したのである。⁽⁴⁰⁾ (同年二月)

したがって、上院議員の構成をめぐる論争は、保守党のG・ヤング (Sir George Young) の表現を借りれば、上院対下院の対立ではなく、いまや「政府」対「議会」の抗争に転化した観があった。⁽⁴¹⁾ そして、この両者のあいだの軋轢は、同年二月一四日に打ちだされた下院の行政特別委員会による上院改革のための独自の案 (The Second Chamber : Continuing the Reform) で、一層勢いを増したのである。同委員会の案は、右の政府白書を検討したうえでだされたものであったが、それは議員総数の上限を三五〇名に押さえ、そのうちの六〇%を選挙で選び、残りの四〇%を政党推薦と独立した無所属議員に二〇%ずつ分けるというものであった。いずれにせよ、それぞれ微妙な相違点はあったにせよ、上院議員の多くを選挙で選ぶべきだという声は、これで院内の主潮流となったのである。

c. 二〇〇三年上・下両院における投票

イギリスにおける未完の上院改革について

同志社法学 五六巻一号

一七 (一八三)

この間、下院の院内総務 (Leader of the Commons) ロビン・クック (Robin Cook) は事態の悪化に頭を痛め、その收拾に奔走した。彼自身は、選挙による議員選出を支持していた。しかし、立场上、党内の白書反対派議員を宥めてまわらざるをえなかったのである。それでも院内の不満は収まらず、クックはついに上下両議員それぞれ二名から構成される合同委員会をつくり、そこに問題の処理をゆだねるといふ声明を発した。(二〇〇二年五月) 政府としては、当然のことながら、これで二〇〇一年の白書を撤回した格好となったのである。⁽⁴²⁾

合同委員会は、二〇〇二年一二月に報告書を提出した。それは将来の議員のあり方について、「完全な選挙」によるものから「完全な任命制」にいたるまでの七つの選択肢(表一参照)を示し、投票で決着づけるといふものであった。しかも、政府の方針に従い——とりたてて良心にかかわるような問題ではなかったのに——これを党議拘束で縛らず、両院で自由投票によりおこなうよう提言した。両院とも、それに従うことになったのである。⁽⁴³⁾

しかし、これに先だち、大法官アーヴィンが選挙で選ぶ議員を全体の二〇%にし、残りは任命制にするという当初の政府案を放棄し、いわば「転向宣言」をした。彼は混合制における「ごたませのナンセンスさ」を嘲笑し、選択肢は完全な選挙制か、完全な任命制かのどちらかしかないといい、このさい「完全な任命制」に踏み切るべきだと公言したのである。

このとき、ブレアもまた「全員任命制」を打ちだした。ブレアは一月二九日の首相クエスチョン・タイムで、混合制は「悪いもの」で「機能しない」といい切り、問題は「(下院の決定を)修正するための上院 (revising chamber) を望むのか、それとも (下院の) ライバルとなる上院 (rival chamber) を望むのだが、自分の考えは前

者だ」といって、その立場を鮮明にしたのである。しかし、このアーヴィンやブレアの意思表示は、ウエイカム委員会報告書にも、二一年の政府白書にも記述されていない、初めて表明された方針であった。そのため、クックなどは公然とブレア批判に転じた。閣内にもクックに同調する人々が出現した。マスコミなどは盛んにクックの辞任を予測した。⁴⁴ ともかく、アーヴィンやブレアの投じた一石は、大きな波紋を呼んだ。したがって、合同委員会の提言による投票も、なんらかの影響を受けるのは必至だったのである。⁴⁵

二〇〇三年二月四日、上下両院で投票が行われた。下院では投票に先立ち、上院を廃止し一院制にすべきだという動議が提出された。議長はこれを「選挙による議員をゼロにする」提案への修正案として取り扱い、はじめにこの動議の投票から始めた。次いで、あまりにも結果が明らかなオプション三、五、七をはずし、それ以外を一種の認定投票 (approval voting) のような形で投票に付した。したがって、議員は三、五、七以外の五つのオプション (修正動議を含む) に複数回投票できた。

表1. 上下両院における議員構成についての投票

		下 院		上 院	
		賛 成	反 対	賛 成	反 対
修正案	(第一番目のオプション)	172	390	/	/
Option 1	(全員を任命にする)	245	323	335	110
Option 2	(全員を選挙で選出)	272	289	106	329
Option 3	(80%任命、20%選挙)	/	/	39	375
Option 4	(80%選挙、20%任命)	281	284	93	338
Option 5	(60%任命、40%選挙)	/	/	60	358
Option 6	(60%選挙、40%選挙)	253	316	91	317
Option 7	(50%任命、50%選挙)	/	/	84	322

Source, Joint Committee on House of Lords Reform : Second Report, April 2003, p.7より作成

その結果、下院ではブレアの主張した全員任命制を七八票差で葬った。ブレア案に反対票を投じたものには、クックなど五人の閣内相と二一名の閣外相、そしてこれらを含めた一七九名がいた。⁽⁴⁶⁾ その他の提案に關しても、すべてがすべてを否定するという結果になったのである。なお、上院のほうでは「完全な任命制」以外のすべてを拒否した。つまり、これで上下両院ともなにも決められないという結末になったのである。確実なのは、ただ九二名の世襲貴族と聖職貴族、法律貴族などを、これまで同様に残存させるということだけであった。⁽⁴⁷⁾

四、未完成な状態への満足？

長年の懸案事項であった上院改革は、以上のようにして、土壇場にきて頓挫した。しかし、どうしてこのような事態に陥ったのだろうか。

とりあえず思いつくのは、右に述べたように、投票直前にアーヴィンやブレアが全員任命制を打ちだしたということだろう。これで「混合制」を支持していた中間派が動搖をきたし、結局、票をちらすことになったからである。⁽⁴⁸⁾ しかも、党議拘束によらない自由投票と謳っていたにもかかわらず、労働党の院内幹事などは水面下で「トニー支持」を訴え、同党の平議員たちにプレッシャーをかけていた。それもまた、選挙支持派に楔をうち、彼らの流動化をうながす原因となったように思われるのである。⁽⁴⁹⁾

しかし、ことがここにいたったのには、もっと大きな背景があった。⁽⁵⁰⁾ それは、一言でいえば、一九九九年における世襲貴族の一掃による議員構成の変化のおかげで、上院が何かの法案や政策をめぐり、政府と決定的に対立する

場ではなくなっていたということである。つまり、政府としてはもはや上院を恐れる必要がない、だからこれ以上の改革に踏み込む必要性を感じなくなった、ということではないだろうか。

実際、「暫定議会」では、どの政党も単独支配ができないようになっていた。最大の政党は、依然として保守党系の二三人であった。しかし、これ以外に一八六人の労働党系議員と、二一人の無所属および六五人の自民党系議員がおり、どれも突出できない状態になっていた。これをもう一度逆転させ、昔のような保守党支配に戻すのは難しい。しかも、このように「党派性」を排除したことで、上院は結果として新たな正当性 (legitimate) も付与されていたのである。⁽⁵¹⁾

それゆえに、ブレアはあえて火中の栗を拾わなかったのである。いいかえれば、ブレアをはじめとする政府首脳は、一九九九年における「未完の成果」に寄りかかり、事態収拾のため積極的にリーダーシップを発揮しなかった、そのために事態がもつれたと考えられるのである。

振り返ってみると、一九九七年以降、ブレアが改革を一定の方向に導こうとした気配はどこにも感じられなかった。もともと、彼にとつて上院は鬱陶しい厄介な存在 (nuisance) であり、上院の改革などは、やる気の起きない退屈なテーマであったのである。⁽⁵²⁾ブレアの影が、この問題に関して終始薄かったのは、そのせいであった。上院議員を選挙で選ぶという考えに——程度の差はあったが、党内の多数の議員がそれを支持した——説得されなかったのも、おそらくはそうしたスタンスのせいであった。ともかく、彼は「下院の優越性」を保つことを至上命題として、そこから一歩も動こうとしなかった。問題は、ここにあったのである。⁽⁵³⁾

ところで、その後、改革はどうなったのであろうか。少なくとも、二〇〇三年から二〇〇四年の春までは、はかばかしい動きはなかった。

もともと、政府としては改革の旗印を捨てたわけではなかった。たとえば、二〇〇三年六月には、大法官府を廃止し憲政府 (Department of Constitutional Affairs) に改組した。七月には、この憲政府から上院と最高裁判所を切り離し、立法と司法の分離をはかるための協議資料 (consultation paper) を公表させ、やる気みせた。さらに憲政府は、九月に『憲政改革・上院のためのネクスト・ステップ』(Constitutional Reform: next steps for the House of Lords) を公表した。こうした一連の改革への意欲は、一二月の議会開催時の女王スピーチのなかにも盛り込まれたのである。

この間の政府の方針はこうであった。すなわち、政府としてはもう上院議員を選挙で選ぶことは考えない。ただし、残留している九二名の世襲貴族は排除する。さらに現行の任命選考委員会に制定法上の地位を付与する。それらのために法案を提出する、であった。⁵⁴

しかし、二〇〇四年三月の時点(本稿執筆時)においては、このいずれも達成されていない。上院から最高裁を分離する法案も、一度だしかけたが各方面からの猛反対に遭遇するや、たちまち撤回してしまったのである。九二名の残留世襲貴族の排除や最高裁の分離などは、いずれ近い将来に法案として上程されるだろう。しかし、全体の改革にはまだまだ時間がかかりそうなのである。いずれにせよ、イギリス議会におけるモダナイゼーションへの道程は、はるかに遠いという印象を受けざるをえないのである。

- (1) J. A. G. Griffith & M. Ryle, *Parliament: Functions, Practice and Procedure* (1989) p.459
- (2) 以上 J. A. G. Griffith & M. Ryle, *Ibid.*, pp.459-460
- (3) 以上の数字は *Research Paper* 98/104, 15 December 1998, House of Commons Library にある。
- (4) 上院においては役職者はサラリーをもらうが、それ以外の一般議員には歳費は支給されない。ただし、経費として、一日につき次のような額のものゝ支給される。(二〇〇二年現在) 宿泊費 一泊二四ポンド、出席・交通費六二ポンド、事務所・秘書・調査員手当て五二ポンド、合計三三八ポンドである。R. Blackburn & A. Kennon, *Griffith & Ryle on Parliament, Functions, Practice and Procedure*, (2003) pp.670-671
- (5) 以上は *Research Paper*, 98/104,00/61, 15 June 2000, *Frequently Asked Questions*, The House of Lords Information Office, <http://www.parliament.uk/ask/11449>。
- (6) 以上の叙述は Meg Russel, What are Second Chambers for? in *Parliamentary Affairs*, Vol.54, No.3, pp.447-449 から示唆をえた。
- (7) 以下については、わが国でも多くの研究者によって取り上げられ紹介されている。たとえば、前田英昭『イギリスの上院改革』(木鐸社、昭和五二年)、水谷一博「英国における上院改革——現状と展望」(一)(二)『議会政治研究』五四、五五号。同「イギリスにおける上院改革と参議院改革」『北大法学論集』第五二巻第六号、古賀豪「英国の上院改革——ウエイカム委員会報告書」【調査と情報】第三四六号、大山礼子「比較議会政治論」(岩波書店二〇〇三年)
- (8) cf. J. A. G. Griffith & M. Ryle, *op. cit.*, pp.504-505
- (9) R. Blackburn & A. Kennon, *op. cit.*, p.780
- (10) R. Blackburn & R. Plant (ed), *Constitutional Reform*, (1999) p.22
- (11) J. A. G. Griffith & M. Ryle, *op. cit.*, pp.457-462 のより計算
- (12) J. A. G. Griffith & M. Ryle, *op. cit.*, p.461
- (13) I. Richard & D. Welfare, *Unfinished Business: Reforming the House of Lords* (1999) pp.44-45, 66-69, 84ff, R. Blackburn & A.

イギリスにおける未完の上院改革について

同志社法学 五六巻一号

一三三 (一八九)

Kenyon, *op. cit.*, pp.650-652, 693

- (14) R. Blackburn & A. Kennon, *op. cit.*, pp.641-642
- (15) D. Shell, Labour and the House of Lords : A Case Study in Constitutional Reform, in *Parliamentary Affairs*, Vol.53, No.2 p.293
- (16) R. Blackburn & A. Kennon, *op. cit.*, p.642, I. Richard & D. Welfare, *op. cit.*, pp.45-46
- (17) D. Shell, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol.53, No.2 p.294
- (18) P. Silk & R. Walters, How Parliament Works (4th Edition) p.253 *cf.* Labour's Election Manifesto 1992; It's time to get Britain working again
- (19) R. Blackburn & R. Plant (ed), *op. cit.*, p. 9
- (20) Labour's Election Manifesto 1997 : New Labour; because Britain deserves better, pp.32-33 *cf.* D. Shell, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol.53, No.2 p.295
- (21) M. Cockerell, The Politics of Second Chamber Reform : A Case Study of the House of Lords and the Passage of the House of Lords Act 1999, in N. D. J. Baldwin & D.Shell (ed) *Second Chambers* (2001) p.120
- (22) D. Shell, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs* Vol.53, No.2 pp.296-297
- (23) R. Blackburn & R. Plant(ed), *op. cit.*, pp.10-13
- (24) M. Cockerell, *op. cit.*, in N. D. J. Baldwin & D. Shell (ed) *op. cit.*, p.121, *cf.* D. Shell, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol.53, No.2 pp.298ff
- (25) M. Cockerell, *op. cit.*, in N. J. D. Baldwin & D. Shell (ed) *op. cit.*, p.124
- (26) M. Cockerell, *op. cit.*, in N. D. J. Baldwin (ed) *op. cit.*, pp.124-126. D. Shell, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol.53, No.2 pp.300-301
- (27) *Cf.* Modernising Parliament Reforming the House of Lords, <http://www.archiv.offical-documents.co.uk/document/cm41/4183/4183.htm>

- (28) 以上 D. Shell, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs* Vol.53, No.2 pp.304-307, Research Paper 39/88, 9 November 1999
- (29) 二〇〇〇年一月に行われた Charter88 の世論調査によれば、労働党下院議員の三分の二以上は選挙による議員が望まないと回答し、三分の一以上は一〇〇%直接選挙が望まないと回答した。 http://www.charter88.org.uk/lords/0302key_facts.html
- (30) *A House for the Future* pp.104-110
- (31) *A House for the Future*, pp.116ff. Cf. D. Oliver, *Constitutional Reform in the UK* (2003) p.194
- (32) *A House for the Future*, pp.122-127
- (33) Cf. F. N. Forman, *Constitutional Change in the United Kingdom* (2002) pp.216-221. Research Paper, 01/77 pp.24ff
- (34) D. Oliver, *op. cit.*, p.195
- (35) *The House of Lords: Completing the Reform* (2001)
- (36) *Research Paper 02/002*, 8 January 2002
- (37) M. Flinders, *New Labour and the Constitution*, in S. Ludlam & M. J. Smith (ed) *Governing as New Labour* (2004) p.130
- (38) Cf. *Research Paper 03/85*, 25 November 2003
- (39) *The Times*, 10 Jan 2002, P. Cowley & M. Stuart, *Parliament: More Revolts, More Reform*, in *Parliamentary Affairs*, Vol.56, No.2, p.193
- (40) *Conservative Party, Delivering a Stronger Parliament: Reforming the Lords* (2002)
- (41) *Research Paper 03/85*, 25 November 2003
- (42) *Research Paper 03/85*, 25 November 2003 P. Cowley & M. Stuart, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs*, Vol.56, No.2 p.193
- (43) 同上 *Research Paper 03/85*, 25 November 2003 D. Oliver, *op. cit.*, pp. 195-196, P. Cowley & M. Stuart, *op. cit.*, in *Parliamentary Affairs* Vol.56 No.2, p.193, I. Maclean, et al None of the Above: *The UK House of Commons Votes on Reforming the House of Lords*, February 2003, in *The Political Quarterly* Vol.74 No.3 pp.298-300
- (44) *The Guardian*, 31 Jan 2003

イギリスにおける未完の上院改革について

同志社法学 五六巻一号 二六 (一九二)

(45) House of Commons Debate 29 January 2003 quoted from Research Paper 03/85, 25 November 2003, *The Guardian*, 5 Feb 2003
<http://politics.guardian.co.uk/lords/page/0,9067,678088,00.html>

(46) *The Times*, 5 Feb 2003

(47) Joint Committee on House of Lords Reform-First Report, paragraph 76-77, Research Paper 03/85, 25 November 2003, I. Mclean et al. op. cit. in *The Political Quarterly* Vol 74, No. 3 pp.299-300

(48) ちなみに、マククリーンによればこの問題で下院議員は——したがって、これは労働党議員に限られないが——次のように割れたという。

デモクラット……全員任命制に反対し、六〇%、八〇%、もしくは一〇〇%の割合で、選挙で選出すべきだと主張する議員グループ三一九名

クック・ケネディ(自民党党首)派……労働党内総務のクックと自民党党首ケネディらとともに、デモクラットと同一歩調をとった議員グループ一三四名

強いダンカン・スミス(保守党党首)派……保守党党首のダンカン・スミスとともにデモクラットと同一行動をとった議員グループ五名

弱いブレア派……六〇%、八〇%、一〇〇%の割合での選出に反対し、すべてを任命制にすべきだという首相を支持した議員グループ二二二名

強いブレア派……ブレアと行動をともしようとした議員二名

上院廃止派……上院廃止の提案を支持した議員グループ一七四名(その九〇%は労働党議員、五%がナシヨナリスト)

二者択一派……混合制に反対し、全員任命かそれとも全員選挙による選出か、そのどちらかにすべきだと主張した議員グループ一三名

右のどれにも属さない議員グループ……二〇名

非廃止派……一〇名

棄権者……六四名 (I. Maclean, *op. cit.*, in *The Political Quarterly* Vol.74, No.3 p.306)

(49) 以上 I. Maclean *et al.*, *op. cit.*, in *The Political Quarterly* Vol.74 No.3 pp.308-309

(50) この点について思いだされるのは、メグ・ラッセルらによる次の五点の指摘である。この指摘は、二〇〇三年二月の「頓挫」より半年ほど前になされたものであり、ここで取り上げた事態を直接説明するものではなかった。しかし、それでも十分に示唆的である。

すなわち、彼女らによれば、上院改革が阻まれるのは(1)憲法などの法的・制度的バリアが存在する場合である。制度改革のためには憲法改正などをしなければならないなど、手続的なコストがかかりすぎるのである。(2)他の憲法に係わる争点と交わり、広範な論争を呼び起こしかねない場合も改革はストップする。たとえば、カナダの上院改革が地域間の抗争にまで広がり失敗に帰したケースがそれである。(3)現状維持を望む特定グループが存在し、改革を押しとどめようとする場合も考えられる。(4)また、政府が消極的な態度に終始する場合もある。上院を選挙で選ぶことにすれば、政府は任命権 (patronage powers) を失う。逆に選挙以外の方法で選ばれた議員は、正統性をもたないので大きな権限をもてず、弱い立場におかれる。それは政府にとっては悪いことではないので、状況を変える必要がなくなるというわけである。(5)そして、世論における優先順序が低い場合も改革は頓座するだろう。M. Russell & M. Sandford, *Why are Second Chambers so Difficult to Reform?* in *The Journal of Legislative Studies*, Vol.8 No.3 pp.83-87 このうち一はイギリスにはあてはまらない。しかしそれを除けば、他のすべてが二〇〇三年二月の失敗をうまく説明しているように思われるのである。

(51) 以上 Meg Russell, *Is the House of Lords Already Reformed?* in *The Political Quarterly* Vol.74, No.3 pp.315-317

(52) M. A. Siegart, *Who cares how many peers are elected?* in *The Times*, 11 Jan, 2002

(53) 以上 Cf. Meg Russell, *op. cit.*, in *The Political Quarterly* Vol.74 No.3 p.315

(54) Cf. *Constitutional Reform: next steps for the House of Lords*