

## 英国の貴族院改革 —ウエストミンスター・モデルと第二院—

田中嘉彦\*

### 序論

序論では、問題の所在、分析視角などを措定する。

日本は、単一国家・議院内閣制・二院制という統治構造だが、国会には英国型議院内閣制とアメリカ型議会制度の交錯が見られる一方、1990年代以降、英国流のウエストミンスター・モデル、多数派型デモクラシーの統治構造が目指された。憲法論上の議論としては、「国民内閣制」論（高橋和之）と「合意型（コンセンサス型）デモクラシー」論（高見勝利）があったが、憲法改正を伴わない公職選挙法の改正等による多数派型のモデル選択がなされた。しかし、これが参議院制度と不適合を起こしており、その再検証に資するため、ウエストミンスター・モデルの理念型としての英国を対象とした検討の必要がある。

本稿の問題関心は、単一国家で議院内閣制の場合の二院制であり、単一国家の二院制では「一般に第二院は憲法上強い民主的正統性を有さず不対等型」（只野雅人）となることを前提としている。

英国貴族院に関する先行研究としては、歴史研究のアプローチからは『イギリスの上院改革』（前田英昭）などがあるが、同書には1972年以降の記述がない。一方、議会制度の類型化分析のアプローチからはアレンド・レイプハルトの議論を踏まえ、ウエストミンスター・モデルへの疑問を呈する立場から書かれた『比較議会政治論』（大山礼子）などがあるが、両方のアプローチを組み合わせた包括的研究は未完の研究領域になっている。

そこで本稿の検討対象と分析視角としては、単一国家で議院内閣制の国における二院制の意味を探るため、近代以降の日本が、帝国議会の創設期、日本国憲法制定過程、1990年代の政治改革の各局面で重要な参照モデルの一つとしてきた英国に着目し、議会制定法、慣習法など憲法レベルの規範に着目した制度研究に、実態面の検討を加味した形で検討を行う。憲法学と政治学は、統治機構を対象とするという点で共通するが、前者が規範科学であるのに対して、後者は実態科学と位置付けられるところ、経験主義を採る英国の統治機構の研究に当たっては、その両者を組み合わせた手法を活用する必要がある。英国の統治機構研究に当たっては、理論だけでは捉えきれない部分があり、制度論のアプローチに実態分析を加味することでより立体的にその実像を捉えることが可能となる。

そこで本稿では、1972年以降を含めた通史的検討、すなわち歴史の縦軸からの検討と、レイプハルトの類型化分析の援用とその妥当性の検討、すなわち比較という横軸からの検討の両方を行う。そして、修正機能、抑制と均衡を適切に果たし得る第二院の意義を明らかにする。

---

\* 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程（2013年5月1日提出）

## 第 I 章 二院制と一院制

第 I 章では、英国の二院制を基軸として、イングランドにおける二院制の成立過程を始めとする二院制と一院制に関する歴史研究を行うとともに、英米加豪仏独伊日の主要 8 か国の二院制議会についての国際比較を行う。

### I 二院制と一院制の概観

美濃部達吉が英国を「専ら二院制の祖国」と説くように、二院制議会の起源は 14 世紀中期以前のイングランドにある。二院制は英国の植民地から成立したアメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなどへ伝播し、更にフランス、ドイツ、イタリア、日本でも二院制が統治機構の重要な要素となってきた。

我が国の憲法の標準的教科書では、貴族院型、連邦制型、民主的第二次院型（宮沢俊義、芦部信喜、高見勝利ほか）という分類がなされるが、これは二院制の歴史的発展にも対応したものである。そして、実質的意義を託された二院制の今日的類型としては、樋口陽一が説くように、連邦制型と民意多角反映型が存在している。

第一次世界大戦前までは二院制が主流だったが、1950 年代以降、一院制が主流となった。しかし、近年では二院制採用国が漸増してきており、樋口によれば、この背景には集権型デモクラシーに対する多元主義デモクラシーの再評価があるとされている。

### II 主要国の二院制議会

二院制の構成・権限に着目した分析は、美濃部達吉による議会制度の比較研究でも採られた方法であり、大石眞も組織類型と権限類型ということを説いた上で現代的な「一院制型両院制」について指摘し、只野雅人も二院制議会の機能は基本的に両院の構成と権限の相関によって規定されると指摘する。

二院制の構成については、議員数、任期、選挙権年齢及び被選挙権年齢、選挙制度、改選制度、解散制度が比較の指標となる。権限については、首相・政府の創出、内閣・政府・首相の信任、法案先議権、法律案に関する両院間の意思の調整、法案審議における最終議決権、上院への下院と異なる権限の付与が比較の指標となる。これらの指標に着目し、憲法上の規範、議会法、選挙法の規定を中心に、英米加豪仏独伊日の二院制比較を行うと、現代における多様な二院制の存在を導き出すことができる。

### III 小括—英国型二院制のメタモルフォシス—

下院と異なる選出基盤による上院の構成、上院による下院への抑制という二院制の原初的思想は、政治制度の技術移転の歴史の中で継受されつつ、アメリカにおける連邦型を経て、フランス、ドイツにおいても地域代表機能が付加された。その後、オーストラリアにおける上院の直接公選制採用、更にはアメリカ上院の複選制から直接公選制への転換で上院の民主的正統性という文脈が加わり、二院制は、メタモルフォシスともいふべき変容ないしは正常進化を遂げてきた。そして、現代の二院制の国際比較を行うと、議院内閣制に

## 【学位論文 要旨】

における二院制には、「一院制型両院制」のほか、オーストラリアやイタリアのような両院同時解散・同時選挙という選挙時の「両院制の一院制的運用」（イタリアにあつては上下両院が政府を信任）もあることが看取される。

ここでの中間的な結論として指摘できるのは、現代国家における二院制の採用要因としては、大規模国家、連邦国家ないし分権的国家であることのほか、直接公選による民意多角反映があるということであり、また、現代的な第二院は「連邦制型」と「民主的第二次院型」の両極の間で様々な濃淡のバリエーションがあり得るということである。

そして、二院制の歴史と国際比較を踏まえて、改めて英国の二院制を振り返ると、英国自体の二院制が、貴族制から任命制へ、任命制から地域代表構想ないし国民代表構想と変容を遂げつつあり、革命を伴わない憲法改革の中でメタモルフォシスの只中にあると言える。

## 第Ⅱ章 英国ブレア政権下の貴族院改革

第Ⅱ章では、1911年議会法という英国憲法の一部を構成する法律により、貴族院の法案審議の権限が停止的拒否権に縮減されて以降の100年に及ぶ英国の貴族院改革の歴史を歴史的に検証する。

ここでは三次にわたるブレア政権の貴族院改革の歩みを、憲法レベルの規範に着目して詳述するとともに、ブレア政権下で極めて重要度の高い2000年の貴族院改革に関する王立委員会報告書（ウェイカム・リポート）の第二院改革構想をめぐる憲法上の議論を抽出する。そして、ブレア改革による貴族院の変貌状況を、構成と機能に分けて実態面から論証する。

### I 従前の貴族院改革

英国貴族院は、20世紀前半に権限に係る改革、20世紀後半に構成に係る改革が行われた。

前者については、法案審議における庶民院の優越を定めた1911年議会法、同法に基づき庶民院の優越を強化した1949年議会法、政権与党のマニフェスト関連法案を貴族院では否決しないとすするソールズベリー慣行により、後者については、世襲貴族以外の貴族院議員を導入する1958年一代貴族法、世襲貴族の爵位放棄等を実現する1963年貴族法などによる改革が行われた。しかし、20世紀末に、世襲貴族の存在が民主的正統性の点で問題となり、貴族院が保守党中心であることによる両院間のねじれのおそれが、更なる改革の必要性として存在していた。

### II ブレア政権下の貴族院改革の経緯と実績

1997年発足の第一次ブレア政権における改革では、世襲貴族のほとんどが貴族院から排除され、貴族院改革に関する王立委員会（ウェイカム委員会）が、2000年に任命議員と地域代表議員を含む公選議員から構成される第二院の構想を答申したということが特筆できる。

## 【学位論文 要旨】

2001年発足の第二次ブレア政権では、20%公選制の第二院を政府白書により提案したの  
に続き、上下両院合同委員会が、全員任命から全員選挙まで公選議員の割合を変えた7つ  
の案を提示したが、庶民院で全案が否決、貴族院で全員任命が可決され、デッドロックと  
なった。また、2005年憲法改革法により、三権にまたがる大法官の職の改革や最高裁判所  
の設置が行われた。

2005年発足の第三次ブレア政権では、上下両院合同委員会が公選制導入の場合は両院関  
係の見直しは不可避とする勧告を行い、その後、貴族院の構成に関する自由投票が行われ  
たところ、貴族院では全員任命制が多数を占めたが、庶民院で全員公選制と80%公選制が  
多数となり、ここをターニング・ポイントとして80%公選制の流れが作られた。

### III 英国における第二院の構成原理と機能の在り方

ウェイクム・リポートでは、第二院の役割は、再考、抑制と均衡、各地域代表とされた。  
また、直接選挙による正統性と権限の比例関係、選挙による政党化と専門家集団参入の非  
比例関係に係る重要な指摘もなされた。

改革後の第二院は、任命議員に加えて地域を代表する議員が15%程度加わり、再任可能  
な15年任期で構成され、1911年議会法及び1949年議会法、ソールズベリー慣行の維持に  
より庶民院の優越を維持することとされた。庶民院の優越規定の発動により制定された  
1949年議会法をめぐる憲法論としては、貴族院の同意を欠くという点で委任立法である  
という見解と、最高機関たる議会在定めた第一次立法であるという見解の分かれがあるが、  
王立委員会は現行制度として定着していることから、両議会法による停止的拒否権を存続  
すべきとの立場をとった。

### IV ブレア改革による貴族院の構成と機能の変化

ブレア改革の結果として、大多数の世襲貴族が出席表決権を喪失した一方、女性議員の  
増加、議員の専門分野の多様化、保守党の牙城から中立的党派構成への移行、任命制の上  
院への変化、実働議員の増加が実現された。

また、1911年議会法等の規定による庶民院の優越は、1911年以降の100年間で全7回発  
動されているが、このうちブレア政権下の約10年で半数近くの3回が発動された。世襲  
貴族が伝統的に行ってきた狐狩りを禁じた2004年狩猟法の制定時の庶民院の優越の発動  
に至っては、狩猟団体から1949年議会法の有効性をめぐって司法審査が提起されるとい  
う一幕もあった。さらに、ブレア政権下でも政府が望まない法案修正等により「政府の敗  
北」数が増加するなど、貴族院は世襲型から任命型になって主張の度合いを強めている。  
なお、司法の頂点にも位置していた貴族院の司法機能が分離され、最高裁判所が設置され  
たのもブレア改革によるものである。

### V 小括—ブレア改革の到達点—

ブレア政権下の貴族院改革は、英国憲法史の中でも特筆すべき改革であり、身分制議会  
たる「貴族院」の実質的な消滅をもたらすという意義を有する。

しかし、貴族院の停止的拒否権を維持するという点については、上院が非公選の議院

## 【学位論文 要旨】

であることとの適合性というロジックが背後にあり、それゆえ上院への多数の公選議員導入構想による民主的正統性の付与とそれに伴う権限強化の問題が未解決のまま残された。また、改革手法の問題として、上下両院合同委員会方式には一定の有効性があったが、「二院制改革」という憲法問題について各議院で議決する際の両院間の合意形成の難しさも残された点も特筆できよう。

### 第三章 ポスト・ブレア政権下の貴族院改革

第三章では、ブレア政権後の貴族院改革について、2007年以降のブラウン労働党政権と2010年以降の保守党・自由民主党の連立によるキャメロン連立政権をまとめて取り上げる。けだし、この時期には、政権交代があったが、ブレア改革後の貴族院改革の第二段階という点で連続性があるからである。

まず、議会権限の強化やブレア流の官邸主導型の政治手法の大幅見直しを図ったブラウン首相の憲法改革構想について触れ、その貴族院改革の動きを追う。次いで、連立政権発足後に政治・憲法改革担当大臣となった自由民主党のクレグ副首相によって進められた未完の貴族院改革を詳述する。そして、ポスト・ブレア政権下の貴族院改革について、重要度の高い憲法上の論点を抽出する。

#### I ブラウン政権下の貴族院改革

ブラウン政権発足後、2008年の政府白書で、全員公選又は80%公選、任期12～15年で3分の1ずつ部分改選（再選不可）という構想が正式に打ち出された。選挙制度は、単純小選挙区制、選択投票制、単記移譲式比例代表制、名簿式比例代表制のいずれかとされ、公選議員は英国全体を代表するものとされ、地域代表構想から国民代表構想に転換された。

その後、議員経費問題のスキャンダルが生じ、残存世襲貴族が死亡した際の補欠選挙の廃止や貴族院議員の除名・資格停止・辞職等を含む憲法改革及び統治法案が、急遽2009年に提出されたが、貴族院改革関連規定は、ブラウン政権の幕引きの際の議事一掃期間に削除され、成立しなかった。

結局、ブラウン政権下の憲法改革は未完に終わり、貴族院改革も未完に終わった。ただし、講学上、フィリップ・ノートンによれば、貴族院の構成に係る改革の方向性として、Retain、Reform、Replace、Removeの4類型があるとされる中、ウェイカム・リポートのReformという提案よりも強いReplaceという方向性が打ち出された。なお、2009年に最高裁判所が発足したが、これはブレア時代の既定路線に過ぎなかった。

#### II キャメロン連立政権下の貴族院改革

2010年総選挙後の連立交渉を経て、貴族院改革の進捗が合意され、政府の委員会において、政府・主要3党により検討が進められた。

特に、大きな動きとしては、2011年5月の貴族院改革法案草案の議会提出がある。同草案では、貴族院を公選議員240名・任命議員60名などから成るよう三段階で移行し、任期

## 【学位論文 要旨】

は貴族院の3選挙期(15年)で再選・再任不可、庶民院総選挙と同時に3分の1ずつ選出、選挙制度は単記移譲式比例代表制(又は名簿式比例代表制)とするものであった。この草案は、上下両院合同委員会で検討され、2012年4月の報告書では、80%公選制・20%任命制で450名の議院、法案草案中の庶民院優越規定の脆弱性の改善、レファレンダムの実施が勧告された。なお、貴族院への有権者委任と庶民院の優越性との関係性については強い懸念があり、一部の委員により補足意見が表明された。

この後、2012年6月に公選・任命を併せて450名とする貴族院改革法案が庶民院に提出され、法案の原則を審議する庶民院第二読会を通過したものの、保守党議員の大量造反があり、委員会審査への移行見送りで、法案の撤回に追い込まれた。

### Ⅲ 小括—英国憲法における第二院—

貴族院改革に関する重要度の高い報告書としては、1918年のブライス・レポートと2000年のウェイカム・レポートがあるが、英国憲法における第二院を考えるに当たっては、両レポートとも上院の大部分が直接公選の第二院構想は採らなかったことを想起する必要がある。

また、貴族院改革法案草案に関する上下両院合同委員会における著名な研究者の証言や提出書類には、再選禁止による説明責任の欠如、直接選挙による敵対化、包括的改革の実現性の乏しさ、貴族院の公選化による権限強化の懸念、レファレンダムの必要性とレファレンダムによる議会審議のバイパス化の懸念などが示された。

そして貴族院改革をめぐっては、ソールズベリー慣行も、世襲貴族の大多数の排除により疑問視されるとともに連立政権の発足で揺らいだほか、公選制が導入された場合はもはや存続し得ないという見解が提起された。また、公選上院となった場合には、その強固な民主的正統性ゆえ、1911年議会法及び1949年議会法の見直しも不可避とされた。

貴族院改革法案の廃案の理由としては、保守党の消極性を背景とする多くの造反があり、労働党の反対議員を勧案すると審議計画動議に移行できなかったという現実、貴族院改革の歴史における包括的な改革提案の成立の困難さということがある。そして、その背後には、第二院の直接公選化による権限強化への懸念があった点は特に重要である。

## 第IV章 ウェストミンスター・モデルと二院制

第IV章では、二院制分析に際してスタンダード・モデルとなっているアレンド・レイプハルトのデモクラシー論に立脚しつつ、ウェストミンスター・モデルにおける第二院の意義について考察する。

レイプハルトの二院制の類型化分析、その継受と展開について整理した上で、英国の二院制のほか、ウェストミンスター・モデルのもう一つのプロトタイプであるニュージーランドの一院制移行の事情を検討する。そして、カナダ、オーストラリアというウェストミンスター・モデルの要素を有する主な英連邦諸国の二院制についても瞥見し、英国とニュージーランドの議院構造の通史の変遷について考察を加える。

## I ウェストミンスター・モデルと第二院

ウェストミンスター・モデルの概念は、様々な論者によって語られ、多義的であるが、レイプハルトは、「多数派型デモクラシー」（ウェストミンスター・モデル）と「合意型（コンセンサス型）デモクラシー」には、10の相違点があると説く。前者の特徴としては、「執政府・政党次元」では、単独過半数内閣への執行権の集中、執政府と立法府の関係における執政府の優位、二大政党制、多数制・非比例制の選挙制度、集団間の自由な競争による多元主義的利益媒介システムがあり、「連邦制・単一制次元」では、単一・集権的な政治制度、一院制議会における立法権の集中、相対多数による改正が可能な軟性憲法、立法活動に関し議会が最終権限を有するシステム、執政府に依存した中央銀行があるとする。

その上で、レイプハルトは、両院の権限と構成に着目して「強い二院制」「弱い二院制」あるいはその中間型の分類を行っている。その際、①上下各院に与えられた憲法上の権限、②上院の民主的正統性、③下院と異なる上院の選出方法に着目して、①の憲法上の権限と②の民主的正統性の要素で、権限の対等（又は対称）か非対等（又は非対称）、③の上院の選出方法の要素で、構成の類似（又は一致）か相異（又は不一致）を分類している。

レイプハルトの議院構造分析によれば、英国は「中間的強度の二院制と弱い二院制の中間」とされており、ニュージーランドは1950年以前の二院制時代は「弱い二院制」、1951年以降は「一院制」とされている。

レイプハルトの分析は1945年から1996年までを対象としたものであったが、その分析はマシュー・フリンダースらによって引き継がれ、1997年から2005年までの英国の二院制は、それまでの程度と一院制との中間程度に弱まったと評価された。しかし、任命型となった上院はその主張を強めていることから、メグ・ラッセルによって批判がなされ、フリンダースは従前の二院制の強さが維持されていると説を改めた。

さらに、レイプハルト自身が、分析対象期間を2010年までに拡張した分析を公表した。そこでは、英国のデモクラシーは、中央集権的な単一国家から分権的な単一国家へ変化した。二院制の強さについては「中間的強度の二院制と弱い二院制の中間」が維持されており、近年の英国の統治構造の変化も、多数派型デモクラシーの典型例としての英国の性格を完全に変わるものではないと結論付けている。

ただし、レイプハルトによる英国の議院構造分析には、類型論に内在する問題として実情との乖離があるように見受けられるところであり、1998年以降の貴族院の権限はそれ以前より強化されているというラッセルの説が妥当と思われる。

## II ニュージーランドの一院制移行

1852年ニュージーランド憲法法では任命制の上院と公選の下院が置かれていたが、1950年立法評議会廃止法で上院を切り落とす形で一院制に移行した。しかし、上院廃止後3次にわたり上院再設置について議会の委員会で調査が行われたほか、1980年代から1990年代にかけての比例代表制導入時にも、実現はされなかったものの上院再設置論が提起された。

## III 小括—ウェストミンスター・モデルの第二院—

## 【学位論文 要旨】

英国、ニュージーランドを中心に、「政府・政党次元」でやはりウェストミンスター・モデルの要素を持つカナダ、オーストラリアにおける議院内閣制と第二院の衝突事例を交えて、第IV章での議論をまとめるならば、次のとおりである。

ニュージーランドの上院廃止による変化は、フィリップ・ノートンが説く **Remove** という究極の上院改革に位置付けられ、ウェストミンスター・モデルの純化であると同時に、後に比例代表制を導入するなど、英国離れの方向に舵を切るものであった。特筆すべきは、上院再設置論が再三にわたり提起されたこと、比例代表制を導入した選挙制度改革の影響で「執政府・政党次元」は多数派型と合意型の間に移行しても、「連邦制・単一制次元」においては厳格に多数派型を維持していることである。

カナダでも、1984年総選挙以後の両院のねじれにより上院議員の追加任命を行う必要に迫られたほか、オーストラリアでも、1975年に両院のねじれにより総督が首相を解任するという「憲法危機」が生じ、その後両院同時解散が行われた事例があった。これらは、連邦制のカナダやオーストラリアでも、議院内閣制自体は多数派型であり、上院が過度に強過ぎる存在となると下院を基礎とする議院内閣制との対立が先鋭化することを示すものである。

以上のことを踏まえ、また、両院のねじれ時には第二院の強さが強化されるという見解（高見勝利）、第二院の構成の変化が権限行使の在り方にも無視し得ない影響を及ぼすという指摘（只野雅人）を考慮するならば、議院構造の変遷という視点が必要となる。通史的には、英国及びニュージーランドの議院構造は、両院対等から下院優越へと変遷してきたことをまず指摘できる。そして、ニュージーランドでは、最終的に一院制となったが、上院再設置論が提起されたこともあった。一方、英国では、世襲貴族の排除が上院の発言権を強化し、貴族院改革法案の提出は、上院への直接公選制導入に伴う権限強化の可能性を顕在化させた。

ウェストミンスター型の議院内閣制において強力な第二院が相容れないことは、有権者委任の連鎖によるモデルによって理論的に説明可能である。英国の場合、有権者から庶民院議員が構成する議会（庶民院）を通じて首相が選ばれ、内閣を構成し、大臣から公務員へと有権者の委任が直線的に連鎖している。すなわち、モーリス・デュベルジェのいう非媒介民主政が実現されており、第二院への公選制導入は、委任関係の連鎖に異質な媒介的要素をもたらすものとなる。

## 第V章 英国の統治構造の変容と第二院

第V章では、ウェストミンスター・モデルの母国である英国自体の統治構造全体に変容が見られるようになってきていることから、特に本稿が関心を持つ議院内閣制と単一制の変容状況に焦点を当て、これらの英国の二院制への影響可能性について検討する。

ブレア、ブラウン、キャメロンの各政権での憲法改革の到達点をレビューした上で、ウェストミンスター・モデルの「変容」と「動揺」の状況を整理する。次いで、英国の議院内閣制の動揺の状況、単一制の変容状況について触れ、第二院との関係について考察する。

## I 英国の統治構造の変容

「執政府・政党次元」では、連立政権の出現、首相の解散権の制約、二大政党の得票率・議席率の低下、選択投票制への移行に関するレファレンダムの実施と否決などの変容ないし動揺が見られる。また、「連邦制・単一制次元」では、準連邦制国家的な中央地方関係への移行という変容、貴族院の任命型第二院への移行と公選制導入の提案・廃案という動揺が見られる。このような動きについては、権力融合型の中に権力分立型の政治観があるという分析（高安健将）、多数決主義的であるがゆえに少数の支持を必要とし、自ら変容させざるを得ないとの分析（小堀眞裕）があるが、全体としては「変容」を見ているものの、各要素については「変容」したものと「動揺」に留まるものがあり、両者を峻別する必要があると思われる。

## II 議院内閣制の動揺と第二院

英国では、首相と内閣の権力関係が繰り返し焦点となっており、ブレア首相は「大統領型」、キャメロン連立政権は「内閣統治」の復活と位置付けられている。キャメロン連立政権の下では、議会期が5年に固定され、首相の任意的解散権は制限された。また、ブレア改革以後、地域議会は比例代表制を導入する一方、依然として国政選挙では単純小選挙区制が維持されており、2011年5月の選挙制度改革レファレンダムも否決されている。

## III 単一制の変容と第二院

ブレア政権下で、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドに固有の議会が設置され、地域に応じた形で、権限委譲の程度を変える非対称な分権がなされた一方、イングランド内の8つの地域への権限委譲は頓挫した。権限委譲を受けた地域では、一院制議会が採用され、比例代表制が導入された一方で、対決型の審議構造などウェストミンスター型が残存した部分もあり、その点でニュージーランドとの類似性が見られる。

## IV 小括—議院内閣制・単一制の変容と第二院の関係—

連立政権と二院制の関係性については、政権参加政党の組合せ次第では、上院の中立的な党派構成に影響を及ぼす可能性もないではない。一方、解散権の制約による議会期固定は、両院の選挙サイクルを同期させ、両院同時選挙を行うことを可能とする。なお、上下両院の選挙制度の組合せとして上院への比例代表制導入についてはその有効性に賛否両論があることは注目に値する。また、英国には連合王国としての成立の特殊性があることから、準連邦制国家の統合のための第二院構想も、未完の分権改革とともに頓挫したことを指摘することができる。

## 結論

結論では、本稿全体から導き出されることをまとめ、今後の課題を展望する。

第一に、英国においては、ウォルター・バジヨットやジェームズ・ブライスの指摘以来、

## 【学位論文 要旨】

修正機能、政治に専念する第二院の有益性が認められており、序論でも指摘したように、第二院には議案に対する再度の討論と改善、選挙独裁に対する抑制と均衡の役割がある。

第二に、ウェストミンスター型議院内閣制においては、一院制を指向しつつ、逆説的に、非対等な権限関係のうちにも、修正機能、抑制と均衡の機能を適切に果たす第二院が有用となる。これは、二院制には、「熟議保障」（井上達夫）機能、権力の融合（ウォルター・バジョット）に対する「抑制と均衡」機能と「第一院の補完」、下院の軽率な行為・過誤の回避（芦部信喜）といった機能があり、有用性が認められるためである。

第三に、英国の貴族院改革において、両院直接公選制を採用する日本にとって直截的に参考となるのは、貴族院改革法案という政府が正式に提案した制度設計であり、具体的には、「長期の任期」「再選禁止」「任命制の一定程度の確保」「両院同時選挙」「下院の優越」という諸点である。多数派型の議院内閣制において第二院を公選制とするのであれば、比較的弱い民主的正統性とこれに比例した比較的弱い権限の第二院を構築するのが適当である。上院が長期任期・部分改選であれば、上院の有権者委任を下院の有権者委任に比して相対的に弱いものと捉えることが可能となり、両院同時解散・両院同時選挙の仕組みを採用して「両院制の一院制的運用」を図ることができる。

第四に、中立的かつ独立的な第二院の構成のためには、公選制よりも任命制が実は有効な場合がある。公選制の第二院の課題としては、民主的正統性と権限強化の相関関係があることから、間接選挙とするか直接選挙とするかを含め、上下両院の選挙制度の組合せの在り方に工夫を要するとともに、直接選挙の場合には、直近の有権者の委任（fresh mandate）を上院についてどう捉えるかが課題となる。

第五に、英国の統治機構改革から得られる示唆として、日本を含む大規模人口・単一制・議院内閣制の国家における二院制は「一院制型両院制」とすることが適当であると言える。この場合において、両院公選制を採用する場合は、長期任期・部分改選の第二院の有権者委任は第一院のそれに比して弱く捉えるべきであり、両院同時選挙を実施する慣行とすることで「両院制の一院制的運用」の可能性を探ることも有用となる。また、英国の改革では、地域を代表する第二院構想は、地方分権の進捗状況とセットで考えるべきであること、更にはデモクラシーのモデル・チェンジをする場合には、法律レベルの制度改正だけでなく、憲法改革としての議会改革の視点が必要となることが示されている。

「一院制型両院制」と「両院制の一院制的運用」により二院制が制度と運用の両面で一院制に接近するとしても、地域の代表機能や民意の多角的反映機能を有する二院制の存在意義は、特に大規模国家において失われることはなく、むしろ議院内閣制との適合性を確保すると思われる。

英国においても、単一国家における二院制、議院内閣制と公選上院の接合には、試行錯誤を迫られている。このことは、単一国家で公選上院を擁する議院内閣制を採用する国全般に通じる難問であり、根源的な教訓と言えるだろう。

以上