

英国ブレア政権下の貴族院改革

——第二院の構成と機能——

田 中 嘉 彦*

- I 序論
- II これまでの貴族院改革
- III ブレア政権下の貴族院改革の経緯と実績
- IV 英国における第二院の構成原理と機能の在り方
- V ブレア改革による貴族院の構成と機能の変化
- VI 結論

I 序論

複数の院から成る会議体の存在は、古代のギリシャやローマにまで溯ることができる¹⁾。ローマの元老院は、いわゆる二院制を構成する会議体ではなかったが、今日各国に設置されている第二院の大多数は、Senateと称され、古代ローマの元老院の名称を引き継いだものとなっている²⁾。ただし、広く国民を代表する会議体としての二院制議会は、その起源をイングランドに発する³⁾。

1 英国の議会制度と二院制の成立

英国の統治機関の多くは、国王の統治全般に関与した王会 (Curia Regis) から分かれ出たものである。初期の王会は、有力な貴族によって構成されるものであった。フランス出兵による戦費調達必要性から、1254年に、各カウンティ

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第8巻第1号2009年3月 ISSN 1347 - 0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士後期課程

- 1) Meg Russell, *Reforming the House of Lords*, Oxford University Press, 2000, p. 19.
- 2) Donald Shell, 'The History of Bicameralism' in Nicholas D.J. Baldwin and Donald Shell (eds.), *Second Chambers*, Frank Cass, 2001, p. 6.
- 3) イングランドにおける二院制の成立過程につき、田中英夫『英米法総論 上』（東京大学出版会、1980年）53-62頁、F. W. メイトランド（小山貞夫訳）『イングランド憲法史』（創文社、1981年）、George Tsebelis and Jeannette Money, *Bicameralism*, Cambridge University Press, 1997, pp. 21-23を参照。

から2名の騎士 (knight) をウェストミンスターに召集し、緊急の場合にどれだけの御用金を出すかを相談させようとしたというのが、baronよりも下の身分の者を何らかの意味で国政に参加させようとした最初の例である。

1258年から国王と貴族達の間には抗争が起こると、双方ともに騎士層の協力を得るため、彼らの代表を召集した。1264年に貴族側の指導者シモン・ド・モンフォール (Simon de Montfort) が一時国王を捕虜にし、1265年8月に皇太子エドワード (後のエドワード I 世) に敗れるまでの間、實際上貴族の代表者が統治に当たる体制ができた。その際、シモン・ド・モンフォールは、貴族と高位の聖職者のほか、各カウンティから4名の代表 (騎士) を議会 (Parliament) に召集して国政に参加させ、1265年にはさらに、彼に協力的であった都市からそれぞれ2名の代表 (市民) を召集した。このため、シモン・ド・モンフォールは、庶民院 (House of Commons) の創設者であるといわれるが、当時はまだ議会召集の度に必ず騎士と市民が召集されたわけではなかった。また、彼らは Commons と呼ばれたが、それは communes-communities の代表という意味であり、議会も立法・行政・司法の別なく、司法的な仕事を中心をなしていた。

1295年に、エドワード I 世により模範議会が召集された段階では、議会は、聖職者として大主教 (archbishop)、主教 (bishop)、僧院長 (abbot) という高位の聖職者のほか、下級聖職者の代表、世俗貴族、カウンティを代表する騎士、都市を代表する市民という五つの要素から成り立っていた。この1295年の模範議会は、聖職者・世俗貴族と騎士・市民の地域代表者が分離して集会せしめられ、その相違を基盤として国王の召集令状にも集会の目的が異ならされていたという点で両者には機能にも本質的相違があり、これが二院制の一つの萌芽とされる⁴⁾。ところが、下級聖職者の代表は、俗人とともに会議を構成することを好まず⁵⁾、別に聖職者会議で課税同意権を行使するようになった。1330年前後には、

4) 羽田重房「英国議会初期における二、三の起源の問題」(京都大学憲法研究会編『世界各国の憲法制度』(有信堂、1966年)所収) 255-256頁。国王の召集令状は、聖職貴族・世俗貴族らには「この危険を避けるために必要と思われる事案について審議し、命令し、執行すること」を要求したのに対し、騎士・市民は「その時その場で目前において共通の諮問により命ぜられたところのものを各選挙区に対し、また、自らに対し行為し得べき十分な権力を有する者」として召集した。

下級聖職者が全く議会に出席しなくなり、高位の聖職者と世俗貴族は、baron 領保有者としての立場を共通とする貴族身分を代表する院を、騎士と市民の代表は、庶民身分を代表する院を構成していった。

タズウェル・ラングミード (T. P. Taswell-Langmead) によれば、議会が両院に分割された正確な時期は不明であるが、その転換は14世紀中期以前に完全に終了したとされ、この見解が一般的とされる⁶⁾。別個の会合に関する「議事録」上の最初の記述は1332年に起こり、両院への分離は1339年から永久的なものになっていったようである⁷⁾。1339年の議会以降、騎士と市民は独立した議院において集会したことから、これがイングランドにおける二院制議会の基礎を形作ったとされている⁸⁾。騎士は元々貴族の一部で市民よりはるかに高い身分に属したが、州が一つの自治体を形成し、騎士がこれを代表して議会に出席したこと、都市が次第に州から独立して別個の自治体となりその代表が議会に召集されるようになったこと、すなわち州も都市もそれぞれ一個のcommunityとして代表を送ったこともイングランドにおける二院制成立の重要な要因であった⁹⁾。

中世の欧州諸地域の等族会議においては、スコットランドのようにすべての身分の代表が一同に集会したのもあれば、スウェーデンのように聖職者・貴族・市民・農民の四部分に分かれてそれぞれ本人又は代表者が集会したのもあったが、おおむね聖職者・貴族・市民の三部分に分かれて会合し表決することが多かった。しかし、イングランドにおいては、三部会の構成が採られることなく、高位の聖職者・貴族の集会と、市民の代表者の集会とから構成される二院制が14世紀中葉に成立した。このように、議会が等族会議と離別するようになったのは、聖職者の大部分を占める下級聖職者が14世紀中葉に議会から離脱し、各身分のものが内部で交錯する二院制が確立されたためであると一般に考えられてきている¹⁰⁾。もっとも、この時期の議会は、依然として王会の拡大とも言うべき国王統

5) 中村英勝『イギリス議会史 新版』(有斐閣、1977年) 36頁。

6) 近藤申一『イギリス議会政治史 上』(敬文堂、1970年) 100頁。

7) 同上、101-102頁。

8) Tsebelis and Money, *op. cit.*, p. 23. なお、1377年に、Commonsは、初めて庶民院議長を選出するに至る。

9) 中村・前掲書、36-37頁。

治の協賛機関であり、中心的な役割を営んだのは貴族であった。国王への金銭の提供の承認が求められる際に、騎士や市民の代表が、それぞれの地域で不満とされている点を提示し、その解決を訴えることも「請願」的な性格のものであり、庶民院が独立して二院制が成立してからも、庶民院の機能は副次的なものに過ぎなかった¹¹⁾。

その後、宗教改革による聖職貴族 (Lord Spiritual) の発言力の低下並びに薔薇戦争の消耗及び国王の新貴族任命による世俗貴族の国王への服従の結果、貴族院 (House of Lords) の力は低下した¹²⁾。中世における議会では、貴族院が圧倒的な地位を占めていたが、絶対主義王制の時代に、徐々に両院対等の方向に動いて行った。

クロムウェル (O. Cromwell) による共和制期に一時期 (1649年から1660年まで) 貴族院が廃止されたが、王制復古の結果、二院制に復する。

名誉革命は、国王、貴族院、庶民院の三者が互いに対等の立場に立ち、相互に抑制しつつ、議会において国政の最高権力者となるという考え方による混合政体を樹立した。ここでは、貴族院と庶民院は対等であり、国王は“King in Parliament”として議会の一構成要素とされ、両院を通過した法案に対して国王裁可を拒否することができるものとされた。ただし、英国内の立法に対する国王裁可の拒否は、1707年にアン女王がScotch Militia Billを拒否したのが最後の例であり、18世紀に、国王は議会主権の実質的な担い手ではなくなった。1832年国民代表法¹³⁾による選挙権拡大以後は、貴族院は予算や重要な政策については最終的に庶民院に譲歩すべきという考え方が生まれ、1911年の議会法によって庶民院優位が制度的に確立されることとなっていく (これ以後の経緯については、IIにおいて論述する)。

このように、英国においては、共和制の一時期を除き、二院制は議会の確立さ

10) 近藤・前掲書、94頁。

11) なお、英国の初期議会では、その記録の圧倒的部分が請願の審理に関する記載で占められている。この点につき、F. W. メイトランド (小山貞夫訳) 『イギリスの初期議会』(創文社、1969年) 41頁を参照。

12) 田中・前掲書、108頁。

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

れた制度として、今日まで続いている。近代における各国議会の多くが英国の影響により二院制を採用したため、英国が二院制の母国であるといわれる¹⁴⁾。

なお、貴族院の司法機能については、19世紀中葉までに、貴族院における裁判には法律家としての資格を有する貴族のみが関与するという慣例が成立した。1873年最高法院法¹⁵⁾は、イングランド及びウェールズを通じ、一審裁判所として高等法院 (High Court) を置き、上訴裁判所として控訴院 (Court of Appeal) を設置、この両者を最高法院と総称することとした。しかし、スコットランド、アイルランドからの上訴を管轄するのは貴族院であるべきだという反対もあり、同法の施行前に、1876年上訴管轄法¹⁶⁾によって、貴族院の裁判権が復活し、控訴院の上訴を扱うこととなり、また、上級の司法職にあった者又は一定期間弁護士であった者を、常任上訴貴族 (Lord of Appeal in Ordinary) に任命し、その者一代限りの法曹貴族 (Law Lord) とし得ることとした。

2 英国における貴族院の存在意義

二院制は、英国における等族会議の変形という特殊事情により成立し、各国に広がっていくが、これは歴史的慣行、すなわち偶然の所産とみることもでき、その理論的根拠の多くは後に考案されたものである¹⁷⁾。

近代以降、この二院制の存在理由 (raison d'être) をめぐっては、様々な論議が展開されてきたが、これに関しては、フランス革命期の理論的指導者シェイエス (E. J. Sieyès) による「第二院は何の役に立つのか、もしそれが第一院に一致するならば、無用であり、もしそれに反対するならば、有害である」という言説がしばしば引かれるところである。これは、第一院の議決が完全に正しいものであるという前提の下では、妥当すると言わざるを得ない。

これとは逆に、第一院の議決が必ずしも常に完全に正しいものではないことを前提とするならば、二院制の存在理由は承認されることとなる。例えば、ジョ

14) 美濃部達吉『議會制度論』(日本評論社、1930年) 112頁。

15) Supreme Court of Judicature Act 1873 (c. 66).

16) Appellate Jurisdiction Act 1876 (c. 59).

17) 水木惣太郎『議會制度論 (憲法学研究Ⅱ)』(有信堂、1963年) 288-289頁。

ン・スチュアート・ミル (J. S. Mill) は、1861年に『代議制統治論』の中で、二院制の背後にある精神は、「個人であれ、合議体であれ、権力の保持者の精神に、自分達自身だけに相談すべきであるとの意識が与える悪影響である。重要なのは、人々のどんな集団も、ほかの誰の同意も求めずに、一時的であつても彼らが意思のままに支配することができてはならないということである」¹⁸⁾という見解を著している。

ウォルター・バジヨット (W. Bagehot) は、二院制について、「理想的な庶民院が存在する場合には、貴族院は不必要であり、また、それゆえに有害でもある。しかし、現実の庶民院を見ると、修正機能を持ち、また、政治に専念する第二院を並置しておくことは、必要不可欠とはいえないにしても、極めて有益である」¹⁹⁾と述べた。

また、議会制度は多数決原理を根本原則としていることから、ジェームズ・ブライス (J. Bryce) のように、多数決は必ずしも常に国民の最善の意思を表わすものではなく、多数決制度の欠点を補う意味で第二院の存在理由が語られることもある²⁰⁾。ブライスは、一院による決定に対して他院が修正ないし否決を行う二院制は、「議案に対し再度の討論を行い、おそらくは改善をも与えるものであるから、単なる拒否 (veto) より好ましいものである」²¹⁾とする。すなわち、第二院は、一院制から生じる軽率と専横との弊害を抑制し、第一院の議決を、さらに他の観点から批判し審査し得る機会を保持することにより、できるだけ適切な結果を得ることを可能ならしめようとすることに、まさにその存在理由があるとされるのである。このことを敷衍するならば、第一院が政党政治の府となるに伴って、抑制機関としての第二院の必要性が増大することもあり得ると言えよう。

アイバー・ジェニングス (I. Jennings) は、第二院の必要性として、終審裁判所であることのほか、貴族院における一般的政治問題の討議、貴族院への法案提出、庶民院送付法案の討議を挙げた²²⁾。また、貴族院は、論争的でない問題の審

18) J. S. ミル (水田洋訳) 『代議制統治論』 (岩波書店、1997年) 311頁。

19) W. バジヨット (小松春雄訳) 「イギリス憲政論」『世界の名著72』 (中央公論社、1980年) 150頁。

20) J. ブライス (松山武訳) 『近代民主政治』 4巻 (岩波書店、1930年) 67、72、75-95頁。

21) 同上、72頁。

議を行うことができる点で庶民院を補完することができ、不完全な政府提出法案の浄書、特定法案・緊急命令・特別命令・委任法規命令等に関係する委員会業務の相当部分を引き受けているとした。

さらに、サッチャー政権で大法官を務めたヘイルシャム卿 (Lord Hailsham) が「選挙による独裁」(elective dictatorship) と述べたように、英国は、単純小選挙区制の下で庶民院総選挙に勝利した政党がすべての意思決定を負託されるというシステムを採用することにも留意する必要があるだろう。かかる議院内閣制の下では、庶民院によって政府に対する「抑制と均衡」を担保することには、自ずと限界があり、貴族院にその役割が期待され得る。現在の貴族院は、非公選であるがゆえに、有権者のために立法に同意を与え又はこれを拒否する役割を担うものではない。このことから、貴族院は、代表者からなる議院ではないが、討論の重要な観点に貢献する議院であるという意味で、意見 (voices) のための組織体、すなわち市民フォーラム (civic forum) であるという見解もある²³⁾。なお、ブレア政権下で、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに対する権限委譲 (devolution) によって、ウェストミンスター議会の立法権の一部が各地域に委譲されたことは、英国が「連合」国家 ('union' state) であることを顕在化させ、第二院に新たな役割が期待される結果となっている。

このように、英国における第二院の存在意義としては、修正、一院制議会による専制の防止、政党政治の場としての第一院への抑制、討議の場、特定事項の委員会審査機能などが指摘されてきた。現代憲法の下では、特に第一院の軽率な行為・過誤を回避することが重要であり²⁴⁾、英国の第二院が第一院に対する抑制と

22) I. ジェニングス (榎原猛・千葉勇夫訳) 『新訂イギリス憲法論』(有信堂高文社、1981年) 110-119頁。

23) Jeffrey Jowell and Dawn Oliver (eds.), *The Changing Constitution*, 5th edn., Oxford University Press, 2004, p. 259.

24) 芦部信喜教授の指摘によれば、第二院の存在理由として主張されてきたものとして、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民意の忠実な反映が挙げられる。歴史的には、上院の存在理由は、①・②から③・④に移ってきており、現代憲法の下ではその重点は③に置かれるべきということになる(高見勝利『芦部憲法学を読む—統治機構論—』(有斐閣、2004年) 119-120頁)。なお、芦部教授は、その場合でも、単に下院の過ちを正すというようなネガティブな理由づけでは、上院の権限は比較的弱いものとならざるを得ないだろうと指摘している。

均衡・補完を適切に果たし得るならば、現代の英国における二院制の存在意義もまた承認されることとなるであろう。

3 問題の所在

世界各国の二院制について国民を代表する議院（第一院ないし下院）のほかに、第二の議院（第二院ないし上院）を設ける目的にしたがって分類する場合には、貴族院型、連邦制型、民主的第二次院型に分けることができる²⁵⁾。この類型のうち「貴族院型」とは、歴史的に最も古くから存在する第二院の形態で、その典型は、英国の貴族院である。我が国の明治憲法下の帝国議会の貴族院もこれに当たり、通常、立憲君主制の下の貴族集団を基礎として第二院を構成し、貴族的要素を代表するとともに、民選の第一院に対して抑制を加えるものである。貴族院型という類型は、歴史的に二院制を理解する上でなお意義を有するが、ベルギーなど一部の国において王族等を上院議員に加える国はあるものの、厳密な意味での貴族院型は、消滅傾向にある。

「連邦制型」の場合には、連邦国民全体を代表する第一院のほかに、連邦構成主体である各州・各邦の利益を代表する第二院が設置されることから、設置目的が明確である。

しかし、貴族制度も存在せず、連邦制の国家でもない非連邦制の国家の場合の二院制の存在意義は、どこに求められるのか。純然たる連邦制国家に該当するとは理解されていない国家の場合、例えばイタリア、スペインなどの上院は、民意を多角的に反映する民主的第二次院型に該当すると理解される。すなわち、「一方の院が他方の院の軽率な行動をチェックし、そのミスを修正する」²⁶⁾のために、第二院が二次的なものとして付置される。そして、単一国家における第二院は、

25) 宮澤俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』（日本評論社、1978年）348-349頁、芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法 第3版』（岩波書店、2002年）273頁、野中俊彦・中村陸男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ 第4版』（有斐閣、2006年）79-81頁。なお、世界各国の二院制の比較等については、差し当たり、拙稿『二院制（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年）を参照。

26) James Bryce, *The American Commonwealth*, vol. 1, new edn., The Macmillan Company, p. 185.

連邦国家の第二院の場合ほどには強固な憲法上の正当性を持たず、一般には、民主的正当性に劣る第二院の決定よりも第一院の決定を優先させること、すなわち第一院が優位する不對等型の二院制が考えられることになる²⁷⁾。

英国も伝統的には単一国家とみなされるなど、非連邦制の国家に位置づけられるが、19世紀末から21世紀初頭にかけての貴族院改革は、第二院の具体的役割の模索の歴史であるとも言える。英国貴族院の主要構成員であった世襲貴族（Hereditary Peer）が自動的に第二院の議員になること等については、ブレア政権下で改革が進められてきた。王制の存在を揺るがす可能性のある貴族制度の廃止が、近々に行われる模様はうかがえないが、世襲貴族の大部分が貴族院の議席を喪失し、現在では一代貴族（Life Peer）が貴族院議員の大多数を占めることから、むしろ任命制との接近がみられるようになってきている。また、貴族院の修正機能については広く認知され、一院制移行という議論は必ずしも現在主流をなしてはいない。

英国の貴族院は、現代においても、貴族制度を前提とした非公選制、最高裁判所機能の保有など、他の諸国と比べて極めて特異な性格を有してきた。我が国が日本国憲法の制定により、貴族制度を廃し、参議院が公選の議院として発足し、既に半世紀以上が経過していることからすると、一見して我が国に対しても直截的には参考とならないようにも思われる。

しかし、第二院の構成及び権限という問題一般を考える際には、英国の貴族院改革は、なお種々の示唆に富んでいる。以下、第二院の今日的存在意義とは何かという問題を考えるため、英国ブレア政権下の貴族院改革を主たる素材として取り上げ、第二院の構成と機能の在り方について検討する。

II これまでの貴族院改革

近代政党が組織され、庶民院の信任に依拠する議院内閣制が確立されると、貴族院と庶民院の対立が顕在化してきた。また、英国の貴族院は、身分制議会の歴史を継受した「貴族院」として、保守党優位の院として機能してきたため、保守

27) 只野雅人「単一国家の二院制」『ジュリスト』1311号（2006年）29-30頁。

党以外の政党が庶民院で多数を占めた場合には、上下両院間に「ねじれ」現象が生じる可能性を内在し、自由党が政権に就いた場合には、貴族院との対立は激化し、しばしば自由党政府提出法案を頓挫させた。しかも、貴族院の立法権限は、歳入歳出法案 (Bills of Aids and Supplies) については、これを提出・修正できず、否決できるだけであったことを除き²⁸⁾、庶民院とほぼ対等で、完全な二院制であった。

貴族院改革を求める声は1880年代から存在していたが、20世紀にはこれを是正するための改革が逐次行われ²⁹⁾、貴族院はその権限を弱めることで、むしろ存続を図り、存在意義を模索してきた。20世紀に行われた貴族院改革は、前半に行われた第一段階の権限に係る改革と、後半に行われた第二段階の構成に係る改革に分けられる³⁰⁾。

1 貴族院の権限に係る改革

(1) 1911年議会法

前述のように1832年国民代表法による選挙制度改革後、貴族院は予算や重要な政策については最終的に庶民院に譲歩すべきという考え方が生まれた。しかし、19世紀後半から社会立法が多数提案されるようになると、貴族院が庶民院可決法案を否決し、あるいは大幅に修正することが多くなり、1906年から1908年の自由党政府の立法計画の大部分を頓挫させた。

1908年、全政党で構成されるローズベリー委員会 (Rosebery Commission) が、貴族院の構成員から世襲貴族を排除し、有識者を一代貴族に任命して構成員とする改革案で合意した。しかし、貴族院の権限については合意には至らなかった。ローズベリー委員会の合意内容は、貴族が自動的に貴族院議員となる制度を廃止し、貴族の中に貴族 (Peers) と議会貴族 (Lords of Parliament) を区別するというもので、新たな貴族院の構成は、皇族議員3名、世襲貴族の互選による代表

28) W. Mackay (ed.), *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings, and usage of Parliament*, 23rd edn., LexisNexis UK, 2004, p. 734.

29) House of Lords, *Briefing, Reform and Proposals for Reform since 1900*. また、山口和人「英国の議会改革(2)」『レファレンス』47巻10号(1997年)を参照。

30) Philip Norton, *Parliament in Britain Politics*, Palgrave Macmillan, 2005, p. 32.

貴族議員200名、特定の資格を有する世襲貴族議員（国務大臣、インド、カナダ、オーストラリア及びアイルランドの総督、南アフリカ高等弁務官、議長、高級文武官、上級裁判官、法務総裁並びに法務次長であった者）130名、聖職貴族議員10名、法曹貴族議員5名、一代貴族議員40名とするものであった³¹⁾。しかし、この案は、公表後間もなく、1909年に、貴族院がアスキス（H. H. Asquith）自由党内閣が提出した予算を否決する中で実現されずに終わる。

このとき、ロイド・ジョージ（D. Lloyd-George）蔵相による1909年度予算は、福祉予算財源を捻出するため超過所得税と土地税によって富裕層に新たな課税を求めるものであったが、庶民院を379対149で通過したものの、貴族院では350対70で否決された。これにより、両院間の対立は、最高潮に達した。これを受けて、庶民院は解散されたが、1910年1月の総選挙では、与党自由党が勝利し、貴族院が譲歩したため、予算は通過した。しかし、与党自由党は貴族院改革を国民に問うべく、同年12月に再び総選挙を実施した。その結果、与党自由党が勝利し、自由党政府は1911年2月に議会法案を提出したが、貴族院では大幅な修正を受けたため、政府は、貴族院が議会法案を通過させなければ、新たな貴族院議員を任命すると迫った。これに貴族院は屈服し、同法案は131対114で貴族院を通過し、1911年議会法³²⁾が制定された。

同法は、その制定文にもあるように、「世襲ではなく人民を基礎にして構成された第二院を現存の貴族院に代替することが企図されているが、このような代替を直ちに実施することはできないため」、貴族院の立法権限を縮減し、法案審議の引き延ばしの期限を定めたものであり、その意味で暫定的な性格を有するものであった。しかし、同法の制定文で示されたとおり、世襲から人民を基礎とする第二院への代替は容易に実現することはできず、後述するブレア政権下の改革まで残されることとなった。

1911年議会法により、金銭法案（Money Bill）については、庶民院可決後少なくとも会期終了1か月前に貴族院に送付され、その後1か月以内に無修正可決されない場合は、貴族院の同意がなくとも、庶民院が反対しない限り、国王裁可を

31) 前田英昭『イギリスの上院改革』（木鐸社、1976年）8頁。

32) Parliament Act 1911 (c. 13).

得て議会制定法となることとされた（第1条第1項）。金銭法案以外の公法案については、連続3会期庶民院が可決し、会期終了の少なくとも1か月以前に貴族院に送付されており、その3会期のたびごとに貴族院が否決する場合には、庶民院が反対しない限り、貴族院による3度目の否決に基づき、貴族院の同意がなくとも、国王裁可を得て議会制定法となる。ただし、第1回目の会期における庶民院第二読会の日と、第3回目の会期における庶民院通過日との間に2年の経過を要することとされた（第2条第1項）。この法律によって、公法案の審議における庶民院の優位が確立され、貴族院は明確に第二院として位置づけられた。

1911年議会法が制定された後、首相は庶民院議員でなければならないという憲法慣習が確立されるなど、庶民院の優位は一層強化されていく一方で、貴族院は政治的に重要な決定には副次的な役割とともに、学識経験者の集まりという性格を強めていく³³⁾。

(2) ブライス・リポート

その後の改革案の中で特に重要なものとして、1918年のブライス・リポートがある。これは、貴族院の構成及び権限を検討するために1917年に設置されたブライス卿を座長とする会議（Bryce Conference）の報告書である。同報告書は、特定政党が恒久的に貴族院の支配的地位を占めることは不相当であるとし、貴族院が、13の地域にグループ分けされた庶民院議員が単記委譲式投票制度（STV）により選出した議員と、上下両院の合同委員会が指名した議員から構成されることを勧告した。また、貴族院の役割は、庶民院からの法案の吟味と修正、比較的争いの少ない法案の発議、国民が法案について十分な意見表明ができるのに必要な期間その成立を遅らせること、及び一般的な政策問題の討論の4点に限定されるとした³⁴⁾。しかし、第一次世界大戦の影響もあり、また、1922年と1927年にこの提案を基礎とする政府提案もなされたものの、この勧告は実現されることはなかった。

33) 1923年にジョージV世が、ボールドウィン（S. Baldwin）を首相にしたのは、庶民院議員であるべきという方針に従ったのことで理解された（田中・前掲書、174頁）。なお、貴族院議員で首相になったのは、1895～1902年の間首相であった第三代ソールズベリー侯爵（The third Marquess of Salisbury）が最後である。

34) 山口・前掲論文、20頁。

なお、1935年の庶民院総選挙の労働党のマニフェストなどには、貴族院の廃止が掲げられた。

(3) ソールズベリー・ドクトリン

第二次世界大戦が欧州で終結した後、1945年7月の総選挙で労働党が政権をとると、貴族院改革の機運が再び高まるとともに、1911年議会法に基づく貴族院の立法上の停止的拒否権の行使可能性が懸念された。これに対し、貴族院保守党院内総務のクランボーン子爵 (Viscount Cranborne) (1947年以降、第五代ソールズベリー侯爵 (The fifth Marquess of Salisbury)) は、1945年8月の国王演説に関する討論において、貴族院野党としての保守党の方針について、「国が直近に表明された国民の見解を有している場合には、貴族院は、有権者に明確に提示された提案に対して反対することは、憲法上誤りであると確信する」³⁵⁾と述べ、いわゆるソールズベリー・ドクトリン (Salisbury Doctrine) [ソールズベリー慣行 (Salisbury Convention) とも称される。] を示し、与党労働党の懸念を緩和した。

クランボーン子爵は、この見解を発展させ、1945年10月31日の法案審議において、「…政府は議会の承認に依拠し、議会は英国国民の信任に依拠している。これが英国憲法の構造である。仮に政府がその仕事を妨げられるならば、議会がその信任を得ているこの国の主権者に問いかけるべきである。この憲法の精神に反するものは、議会の自由な決定を圧殺する。」とした³⁶⁾。

これは、政府与党が庶民院議員総選挙の公約において明確に予告したいかなる法案も、貴族院がこれを第二読会及び第三読会において否決することは誤りであるとするものである。したがって、修正権は否定されていないが、法案を換骨奪胎するような大幅な修正は認められないと解されている。

(4) 1949年議会法

1947年、労働党政府は残りの議会期中に政府提出法案の成立を確実なものとするため、貴族院が立法を引き延ばし得る期間を短縮する法案を提出した。この

35) House of Lords Library (Glenn Dymond and Hugo Deadman), *Library Note, The Salisbury Doctrine, Updated June 2006*, 30th June 2006 (LLN2006/006), p. 22.

36) *Ibid.*

法案には、貴族院が強く反対したが、1911年議会議法第2条第1項の規定に基づき、貴族院の可決なしに1949年議会議法³⁷⁾として成立した。1911年議会議法の規定中、金銭法案以外の公法案について、庶民院が可決する要件を、連続3会期から連続2会期とし、最初の第二読会から最後の庶民院通過までの経過期間を2年から1年に短縮した。この結果、金銭法案以外の公法案について、貴族院が立法の引き延ばしをできる期間が約2年から約1年に短縮され、公法案の立法に係る庶民院の優位は一層強化された。

2 貴族院の構成に係る改革

(1) 1958年一代貴族法・1963年貴族法

1945年に貴族院改革の機運が再燃した時期、政党間会議が設けられ、貴族院が世襲貴族のみで構成され、特定の政党が恒久的に貴族院の支配的地位を占めることは不適當であるとし、無産者であっても貴族院議員になれるよう一定の報酬制度を設けること、貴族院の構成員に個人の専門性により指名される一代貴族を追加すること等を勧告した³⁸⁾。これらの勧告は、1957年の貴族院議員への費用弁償制度、1958年一代貴族法³⁹⁾に結実する。

貴族院議員の出席率は極めて低く、日常的に出席しない議員 (backwoodsmen) が、特定の表決の時だけ現れることへの批判が強まった。backwoodsmanとは、元々地方に在住し、めったに都会に出てこない辺境の住人を意味するが、保守党幹部は都合の悪い改革を阻止するために彼らを駆り出して初期の目的を達すると考えられていた⁴⁰⁾。このような議員の存在は貴族院の権威を低下させており、これに対応するため、1958年の貴族院規則の改正により、「議員は、正当な理由に基づいて、議院から随時請暇の許可を得ることができる。」(21条)とされ、請暇の手続が設けられた。

さらに、貴族院の構成に大きな変化を与えたのが、マクミラン (H. Macmillan)

37) Parliament Act 1949 (c. 103).

38) 境勉「ブレア首相の憲法改革(6)」『自治研究』77巻4号(2001年)97頁。

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

40) 前田・前掲書、18-19頁。

保守党政府による1958年一代貴族法である。同法により、国王は、男女を問わず、貴族院に出席し表決を行うその者一代限りの貴族を任命することが可能となり、貴族院の政党別構成の変化と幅広い人材の貴族院議員への登用が可能となった。

貴族院の政治的重要性の減少は、世襲によって貴族の地位に就くことになった庶民院議員に、貴族の地位を辞して庶民院議員の被選挙権を確保することを認めるべきとの主張につながった。労働党のウェッジウッド・ベン (A. N. Wedgwood Benn) による爵位の辞退は、1963年貴族法⁴¹⁾を制定する契機となった⁴²⁾。同法により、世襲貴族が、世襲事由が生じた時から一年以内は、一代に限り爵位を放棄することを認めるとともに、それまで貴族院への出席が認められていなかった世襲女性貴族と、代表のみが貴族院への出席を認められていたスコットランド貴族のすべてに貴族院議席が認められた。

(2) 1968年議会法案(第2号)の不成立

1968年に労働党政府によって提出された議会法案(第2号)⁴³⁾は、貴族院の構成については最終的に世襲議員を消滅させることを意図し、貴族院の権限については財政関係法案以外の法案の停止的拒否権を6か月とするものであった。しかし、同法案は、貴族院での抵抗から不成立に終わり、政府提案の立法措置による貴族院改革は、ブレア政権の貴族院改革に至るまで行われることがなかった。

ただし、この間も貴族院改革については、公選論、廃止論も含めて、各方面から種々の提案がなされてはきた⁴⁴⁾。

同法案が不成立に終わった後、労働党は貴族院廃止論に転換し、保守党は貴族院改革への関心を失うに至った。労働党は、1977年の党大会で貴族院廃止の方針を承認、1979年総選挙のマニフェストでは立法に関する残存権限の廃止、1983年総選挙のマニフェストでは貴族院の廃止と一院制への移行を打ち出した。1989年に至って、一院制移行論を捨て、貴族院を比例代表制で直接公選される第二院とすることとし、1992年総選挙のマニフェストでは、完全な公選による

41) Peerage Act 1963 (c. 48).

42) ベン事件については、前田・前掲書、37-53頁に詳しい。

43) Parliament (No.2) Bill.

44) See House of Lords Library, *Library Note, Proposals for reform of the House of Lords, 1968-98*, 14th July 1998 (LLN 98/004).

第二院を主張するに至った。

一方、保守党のマーガレット・サッチャー (M. Thatcher) 首相は、ヒューム卿 (Lord Home) を長とする保守党審査委員会を1977年1月に設置し、貴族院改革問題を検討させた。1978年にヒューム委員会は、貴族院から世襲貴族を排除し、議員数を最大約430名・任期9年、3分の1を任命議員、3分の2を比例代表制による公選議員とする改革案を答申した。貴族院の権限は、1911年議会議法による2年間の引き延ばしを復活させるというもので、二院制を維持するため、貴族院の権限を変更することに関して貴族院の同意を要件とした。また、両院間の意見の相違を解決するため、調停委員会 (Mediation Committee) を設置するというものであった。しかし、サッチャー首相は貴族院改革に積極的ではなく、これは実現に至らなかった。

なお、自由民主党は、1996年に、貴族院を比例代表制で選出される約100名の議員からなる元老院に代え、その権限を強化することを主張している⁴⁵⁾。

3 改革の必要性

(1) 世襲貴族の存在と民主的正当性の問題

貴族院は、その名称が示すとおり、歴史的に聖職貴族と世襲貴族から構成される議院であった。これまでみてきたように、19世紀後半に法曹貴族が一代貴族として構成員に加わり、20世紀には、貴族院の公法案に係る立法権限が停止的拒否権にまで縮減された後、一代貴族制度が導入されたが、基本的には世襲貴族が大部分を占めてきた。また、それまでの貴族院は、世界最大の上院議員数を擁していたが、実際には世襲貴族の約200名がまったく出席しないというような状況があり、この出席率の低さも問題となっていた。この世襲貴族の存在こそ、民主主義における議会の正当性を著しく損なうものであり、貴族院の抱える最大の問題とされていた。

さらには、世襲貴族はもとより、一代貴族も任命制であり、選挙による民意の負託を受けているわけではない。この貴族院議員が非公選議員であるという事実

45) Rodney Brazier, *Constitutional Practice*, Oxford University Press, 1999, p. 262.

は、貴族院が政府の立法に同意しない場合において正当性を欠くということを意味する⁴⁶⁾。

貴族院が民主的正当性を何ら有しないものであるならば、その役割は限りなく限定的なものとならざるを得ないだろう。しかし逆に、貴族院が十分な民主的正当性を獲得し、直接選挙（単純小選挙区制）で選出される庶民院に対抗するような強力なライバルとなるならば、より強い権限を有すべきことが求められよう。

貴族院の構成の在り方に係る正当性の問題は、その役割がいかにあるべきかということと裏腹の関係にある。このようなジレンマに対しては、何らかの妥当な着地点を探す作業が求められることとなる。

(2) 党派構成の問題

世襲貴族が大部分を占める貴族院にあつては恒常的に保守党が多数を占めてきたため、保守党が政権与党となる場合には庶民院と一致するが、保守党以外の政党が総選挙に勝利し政権に就いた場合には、庶民院と貴族院との間に「ねじれ」を生じる可能性を内包していた⁴⁷⁾。

1997年総選挙で、労働党が得票率44.3%で418議席(63.4%)、保守党が得票率31.5%で165議席(25.0%)を獲得していたにもかかわらず、貴族院の政党バランスは、1998年12月末の時点でも、41%が保守党所属、労働党はわずか15%というような状況であり、これはとりわけ労働党にとって大きな問題となっていた。

(3) 庶民院に対する「抑制と均衡」・補完の機能

英国の政治システムでは、通常、庶民院総選挙で勝利した多数派を占める単一政党が内閣を構成する。議院内閣制は、各国において多様な形となっているが、一般に大統領制に比べて立法部と行政部の権力が緩やかに分立した形態である。しかも、庶民院議員の有力議員の大半が政府の役職に就く英国では、単純小選挙区制という選挙制度、強い党議拘束などとあいまって、議会（下院）と内閣・政府との関係において抑制と均衡が担保されるためには何らかの工夫が求められ

46) Dawn Oliver, *Constitutional Reform in the UK.*, Oxford University Press, 2003, p. 191.

47) もっとも、最近20年間では貴族院で過半数を占める政党がなくなってきており、庶民院に比べ党議拘束が緩やかで造反も頻繁に行われることから、貴族院の独立性は保たれている (Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament Works*, 6th edn., Pearson Longman, 2006, p. 241.)。

る。そこで、法案修正や行政監視等の機能を担う第二院の存在が注目されることとなる。

また、庶民院は、政党政治の場であり、各議員は選挙区サービスなども含め、極めて多忙である。もちろん第二院も、政党政治と決して無縁ではられないが、単一政党が絶対多数党とならないような工夫をした上で、庶民院を補完する工夫も求められる。そこでは、第二院には、第一院と異なる視点を提供すること、第一院が吸収することができない民意を吸収すること、第一院が遂行することができない立法上の課題に取り組むことなどが期待される。さらに、人権問題、欧州統合、各地域への権限委譲など多岐にわたる現代的課題にきめ細かく対応するためにも、第二院を効果的に再設計することが不可避となっている。

なお、かつて労働党は貴族院廃止論に立脚していたが、一院制移行論から世襲貴族の排除へと方針転換をした。現在では、労働党・保守党・自由民主党の主要三政党のいずれも一院制移行論を採用していないことから、第二院の構成及び権限をいかに設計するかが政治上も課題となっている。

Ⅲ ブレア政権下の貴族院改革の経緯と実績

1 第一次ブレア政権における改革

(1) 1997年総選挙マニフェスト

1997年5月の総選挙で、労働党は、マニフェスト⁴⁸⁾に、政治分野の一掃 (clean up) として、現代的な貴族院、効率的な庶民院、政府の公開 (情報自由法の制定)、スコットランド及びウェールズへの権限委譲—連合の強化—、地方政府改革、ロンドン市制、イングランドの地域、市民のための真の権利 (欧州人権条約の国内法化)、北アイルランドを掲げた⁴⁹⁾。トニー・ブレア (T. Blair) 首相は、現代化された社会民主主義を目指す「第三の道」という指導理念の下、これらの

48) Labour Party, *Manifesto, New Labour: Because Britain Deserves Better*, 1997.

49) ブレア労働党政権による貴族院改革の経緯等については、水谷一博「英国における上院改革—現状と展望—(1)・(2)・(3)」『議会政治研究』54号・55号・56号 (2000年)、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巻2号 (2004年)、拙稿「貴族院改革の動向」『ジュリスト』1335号 (2007年6月1日)、木下和朗「イギリス憲法における両院制」『比較憲法学研究』18・19号 (2007年) を参照。

憲法改革 (Constitutional Reform) プログラムの推進を目指した⁵⁰⁾。

このマニフェストの基本となったのは、1993年に、労働党が野党時代にまとめた『民主主義のための新たな協議事項—憲法改革のための労働党の提案—』⁵¹⁾である。1996年10月、労働党は一連の憲法改革プログラムを自由民主党との協力の下で推進するため、憲法改革に関する合同協議委員会 (Consultive Committee on Constitutional Reform) を設置した。1997年3月に自由民主党との政策協議で『憲法改革に関する合同協議委員会報告書』⁵²⁾としてまとめられ、同年のマニフェストになった。

このマニフェストの中で、「現代的な貴族院」については、次のように公約した。すなわち、「貴族院は改革しなければならない。将来貴族院をどのようにするかにかかわらず、まず、自己完結的な改革として、世襲貴族の貴族院での出席及び表決権を法律で廃止する。これは、貴族院をより民主的で国民を代表するための第一段階である。貴族院の立法権限は、変更しない。また、一代貴族が各党の背負う選挙の得票をよりの確に反映するよう、その任命制度を見直す。ただし、クロスベンチ⁵³⁾の一代貴族については維持する。貴族院においては、いかなる政党も単独過半数を目指すべきではない。さらなる改革については、上下両院で委員会を設置し、広範な検討を行い、改革案を提案することとする。」⁵⁴⁾と示された。

このように、1997年の労働党のマニフェストでは、二段階の改革が掲げられた。まず、第一段階では、世襲貴族議員の出席表決権を法律によって廃止すること、貴族院の立法権限には変更を加えないこと、直近に行われた総選挙の各党得票率を反映した一代貴族を指名すること、無所属のクロスベンチを維持すること、単

50) 周知のとおり、英国には、成文の憲法典はなく、憲法レベルの規範は、憲法的重要性を有する議会制定法、コモンロー又は制定法の解釈に係る判例、憲法習律等によって構成されている。(See A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 14th edn., Pearson Longman, 2007, pp. 12-34.)。

51) Labour Policy Commission, *A New Agenda for Democracy: Labour's Proposals for Constitutional Reform*, 1993.

52) *Report of the Joint (Labour Party-Liberal Democrats) Consultive Committee on Constitutional Reform*, 1997.

53) いずれの政党にも属さない中立議員 (クロスベンチャー) が形成するグループ。貴族院では、一定程度のクロスベンチの存在により、協調的議事運営が行われている。

54) Labour Party, *op. cit.*, pp. 32-33.

一政党が貴族院で過半数を占有しないこととした。次いで、第二段階では、改革案を提案するための両院合同委員会を設置することとした。労働党政府による貴族院の現代化に係る当初の提案は、貴族院の構成に焦点が当てられたもので、すべての世襲議員を第二院から排除するというものであった。

一方、保守党は、この二段階改革論に激しく反発した。その理由は、世襲貴族の出席及び表決権の廃止自体は理解できるが、最終的に貴族院をどうするかの写真もないままに世襲貴族の出席及び表決権を廃止すれば、貴族院は実質的に首相が任命する一代貴族だけで構成されることとなり、首相の権力が強まるだけである、ということであった。これに対して、労働党は、世襲貴族が出席及び表決権を持つことの非民主性を挙げ、世襲貴族の出席及び表決権廃止後の過渡的な貴族院でも首相の一代貴族の任命への関与を弱め、特定政党が過半数を占めないよう配慮するとして、これまでの貴族院より民主的なものとなると反論した。

労働党は、1997年総選挙で地滑りの勝利をおさめ、18年ぶりに政権に就いた。1997年の労働党マニフェストに掲げられた憲法改革の提案は、議会制定法によって次々と実現されていくこととなる⁵⁵⁾。

(2) 1999年政府白書

ブレア政権下で貴族院改革が大きく推進されていくのは1999年以降である⁵⁶⁾。

貴族院改革は、1998年11月の議会開会時の女王演説で言及され、労働党政府は、1999年1月の白書『議会の現代化—貴族院改革—』⁵⁷⁾を、後述する貴族院法案と同時期に公表した。白書では、ブレア政権が最終的な貴族院改革の実行を先延ばしにしているという批判があったことを考慮して、①第一段階の改革として、世襲貴族の出席表決権を廃止する法案を提出すること、②長期的改革を検討するための王立委員会の設置、③制定法によらない任命委員会の設置により中立議員に関する首相の任命権限の縮小することを掲げた。なお、貴族院改革に関する合同

55) ブレア政権による統治機構の改革については、拙稿「イギリスの政治行政システムとブレア改革」(下條美智彦編著『イギリスの行政とガバナンス』(成文堂、2007年)所収)を参照。

56) See House of Lords Library (Chris Clarke), *Library Note, House of Lords Reform Since 1999: A Chronology Updated July 2008*, 4th July 2008 (LLN 2008/018).

57) *Modernising Parliament, Reforming the House of Lords* (Cm 4183).

委員会を設置する前に、広範な議論と一層の分析を行うために王立委員会を設置することが明らかにされた。

(3) 1999年貴族院法

貴族院法案は、1999年1月19日、庶民院に提出され、これと並行して、白書について貴族院で討論が行われた。貴族院では、3月17日から法案審議が行われ、両院可決後、1999年11月11日に国王裁可を得た。

制定された1999年貴族院法⁵⁸⁾によって、世襲貴族は92名を残し議席を失った。政府から提出された同法案は、世襲貴族の全議席を失わせるものであったが、審議段階で10%の世襲貴族と副議長、警備長官 (Earl Marshal) 及び大侍従卿 (Lord Great Chamberlain) を残存させる合意が貴族院内で労働党と保守党の間に行われ、92名を残す修正がなされた。この取決めは、大法官のアーバイン卿 (Lord Irvine) と第五代ソールズベリー侯爵の孫で貴族院保守党院内総務であったクランボーン子爵 (Viscount Cranborne) との間でなされたが、修正は、前庶民院議長でクロスベンチャーのウェザリル卿 (Lord Weatherill) により提案された。このため、残存貴族は Weatherill peers と呼ばれる。世襲貴族をすべて貴族院から排除することに反対した保守党議員は、第二院の構成をどのようにするか (選挙又は選挙と任命制の組合せ) について長期的な政策が欠如している点を主張し、また、将来の改革において世襲貴族の割合が確保されない限り、貴族院法案その他の政府提出法案に反対すると迫った。

この結果、警備長官、大侍従卿の2名を含め、92名の世襲貴族が残存した。75名の残存貴族は、その時点での貴族院内の政党及び無所属議員間の政党バランスに比例して貴族院内の世襲貴族によって選出された。その他15名の世襲貴族は、貴族院の役員である副議長の経験者で、貴族院の全議員一致で選出された。1999年12月時点で、世襲貴族については、保守党が52名、労働党4名、自由民主党5名、その他31名と保守党が優勢を保った。

(4) 王立委員会

1999年2月18日、ウェイカム卿 (Lord Wakeham) を委員長とする12名の委

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

員から成る「貴族院改革に関する王立委員会」(Royal Commission on the Reform of the House of Lords) が設置された⁵⁹⁾。この王立委員会は、聖職貴族を含む貴族院議員、庶民院議員のほか、学識経験者などから構成された⁶⁰⁾。

諮問事項は、「議会の優越した議院としての庶民院の地位を維持すべきことに配慮しつつ、また、近年の分権により新たに権限を委譲された各機関、1998年人権法の影響、及び欧州連合との関係の発展といった、現下の憲法体制の在り方に特段の注意を払いつつ、第二院が持つべき役割と機能に関して検討と勧告を行い、当該役割及び機能に適した第二院を確立するのに必要な、一又は複数の構成方法に関して勧告を行い、1999年12月31日までに報告を行うこと」であった。

王立委員会は、1999年3月1日に最初の審議を開き、1999年12月23日に、女王に報告を行った。2000年1月20日、王立委員会は、『将来のための議院』と題する報告書⁶¹⁾により、任命議員と公選議員から構成される第二院の構想を答申した。王立委員会の報告書は、様々な角度から第二院の在り方を提言するもので、その後の議論の基礎となり、その内容は高く評価されている。同報告書には、132の勧告が含まれ、まず、第二院の役割と機能について検討し、次いでそれを果たすための構成その他の事項について勧告を行っている。また、本文中にも多くの示唆的な記述が記載されている⁶²⁾。

王立委員会報告書では、貴族院の役割は、公共政策の発展に資すること、英国社会を広く代表すること、抑制と均衡の役割を果たすこと、英国内の各地方 (nations and regions)⁶³⁾のために発言権を提供することとされた。

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

60) 委員は、ウェイカム卿 (委員長) のほか、ジェラルド・カウフマン庶民院議員、ディーン女爵 [女性の男爵]、ハード卿、リチャード・ハリーズ師 (オックスフォード主教)、マイケル・ホーラー・ブース卿、ケネス・マンロ、アンソニー・キング教授、アン・パイン、ウィリアム・モリス、ドーン・オリバー教授、デーヴィッド・ヒル (事務局長)、マーチン・サミュエルズ博士 (事務局長代理) であった。

61) Royal Commission on the Reform of the House of Lords, *A House for the Future* (Cm 4534)。同報告書の翻訳として、国立国会図書館調査及び立法考査局『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)がある。

62) 王立委員会報告書は、要約、本文全19章、結び、結論と勧告のまとめ、付録A—協議過程、付録B—意見提出者名一覧、参考文献から構成され、委員会への提出資料等を収載したCD-ROMが添付されている。

具体的勧告内容として、(a)貴族院議員の議席と爵位との関係性を排除すること、(b)現在の貴族院の権限に根本的な変更を加えないこと、(c)公選比率の高い第二院は望ましくないこと、(d)新たな第二院の定数は550名程度とすること、(e)法的根拠に基づいて設置される任命委員会が定員の20%程度の中立議員を指名すること、(f)任命委員会は、直近の庶民院総選挙の得票数と貴族院全体の党派構成が一致するよう調整すること、(g)政党推薦枠には、第二院の規模やバランスを首相が自由に制御し得る首相指名権は剥奪し、任命委員会が英国社会全体を代表するような男女比率、人種構成、各界代表の構成を保障すること、(h)地方代表議員は、総選挙ごと又は5年ごとの欧州議会議員選挙と同時期に、各地方（欧州議会議員選挙と同様の12選挙区）から、比例代表制により、65名、87名又は195名を3分の1ずつ選出すること、(i)15年以下の任期を導入することが盛り込まれた。

最も注目されたのは、貴族院議員の選出方法であり、王立委員会が審議の過程で実施した国民からの意見聴取でも、45%が直接選挙、39%が独立の任命委員会による一代貴族、34%が二つ以上の選出方法の組合せ、27%が間接選挙、同じく27%が職権による構成員、16%が政党党首の指名による一代貴族、13%が無作為の選出（複数回答可のため合計は100%とはならない）⁶⁴⁾と、直接選挙の支持が多かった。しかし、勧告内容は、直接選挙は、約550名程度の議員のうち、65名、87名又は195名を地域代表に限るというものであった。

王立委員会の報告書に対する反応では、有用な情報が記載されているという意見がある一方で、抜本的な改革ではないとの批判も受けた。貴族院では、2000年3月7日に王立委員会報告書に関する審議がなされ、冒頭、労働党貴族院院内総務・玉璽尚書のジェイ女爵（Baroness Jay）が、政府は王立委員会の提案をおおむね受け容れることを表明した。ブレア政権としては、翌年に庶民院総選挙が迫っていることから、王立委員会報告書で提言された第二院の構成等に関しては、暫くの間、政府としての具体的反応を行わなかった⁶⁵⁾。

63) ここでいう nations は、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドを指し、regions はイングランド内の8地域すなわちノースイースト、ノースウエスト、ヨークシャー・ハンバー、イーストミッドランド、ウエストミッドランド、イースタン、サウスイースト、サウスウエストにロンドンを加えたものである。

64) Royal Commission, *op. cit.*, p. 199 (Paragraph A. 7).

(5) 任命委員会

一代貴族は、首相の指名に基づき国王が任命する。ただし、国王はこれを拒否することができないため、実質的に首相の専決的権限である。それゆえ政治的影響を受ける可能性があり、一代貴族の任命をより公正にするため、独立した任命委員会の設置が求められた。

2000年5月4日、ブレア首相は、1999年政府白書に掲げていた任命委員会の設置を発表した。新たに設置された貴族院任命委員会（House of Lords Appointments Commission）は、王立委員会報告書で示されたような法的根拠に基づくものではなく、政府白書で示したとおり制定法によらない組織であり、第二段階の貴族院改革が行われるまでの暫定的なものであった。

任命委員会は、政府から独立した非省庁公的組織として、内閣府予算から拠出を受け、その職員は、内閣府の公務員又は他の政府の省庁・エージェンシーからの出向者から成る。任命委員会の役割は、政党に所属しない中立議員の選考を行うこと、貴族院議員の候補者の審査を行うこと、叙爵者一覧に掲載された候補者の審査を行うことである。委員会は7名で構成される。委員長は、貴族院の中立議員のステイーブソン卿（Lord Stevenson）が就任し、保守党、労働党及び自由民主党の主要三政党の貴族院議員各1名と政党関係者以外の3名が委員となった。

2000年9月13日、自薦及び他薦による貴族院議員候補者の募集を開始し、11月17日の締切りまでに3,166名の応募があった。応募者の内訳は、男性81%・女性19%、白人85%・非白人15%、英国籍98%・アイルランド国籍0.6%・英連邦構成国籍1.4%、61歳以上39%・60歳以下61%であった⁶⁵⁾。2001年4月26日には初の公募による「国民の貴族院議員」（people's peers）15名が誕生した。その後、第二次ブレア政権の2004年5月に7名、2005年3月に2名、第三次ブレア政権の同年7月に5名、2006年5月に7名、2007年2月に6名が、任命委員会によって貴族院議員に指名されている。

65) 三橋善一郎「英国議会・上院改革の動向—保守の覇権に挑む労働党政権—」『議会政治研究』70号（2004年）25頁。

66) House of Lords Appointments Commission, *Annual Report 2001*.

2 第二次ブレア政権における改革

(1) 2001年総選挙マニフェスト

2001年6月の総選挙で再度地滑りの勝利を納めた労働党は、この時のマニフェストで、貴族院改革の完成を公約した。すなわち、①残存の世襲貴族の排除を含めて貴族院改革を継続すること、②庶民院の優位性は確保すること、③王立委員会の報告書及びその結論を支持し、最も効果的な方法で実施すること、④貴族院の議事手続の現代化を支持すること、⑤法的根拠に基づいた任命委員会を設置することが掲げられた⁶⁷⁾。

(2) 2001年政府白書

2001年11月に政府は、貴族院改革に関する白書『貴族院—改革の完成—』⁶⁸⁾を公表し、王立委員会の提言に関し政府としての対応を示すとともに、2002年1月31日までの期限で公開協議が行われた。

白書の概要と王立委員会報告書との差異は、次のとおりである⁶⁹⁾。

この白書では、任命委員会によって指名される120名の無所属議員、120名の直接公選議員、16の聖職貴族、少なくとも12名の法曹貴族、任命委員会によって決定される332名以内の各政党指名議員から構成されることとした。ただし、白書においても、王立委員会報告書のように、爵位との関連を分離すること、無所属議員、各地方を代表するよう選出された議員を含み大部分が指名されること、法的に独立した任命委員会が設置されることを提案している。

王立委員会報告書と同様に、白書では貴族院の立法権限には変更を加えておらず、憲法事項にわたる特別な権限の賦与も提案していない。ただし、次の点については変更を加えている。すなわち、議員数の上限を王立委員会が提案した550名よりやや多い600名としたこと、公選議員の割合を王立委員会の大多数が支持したもののよりはやや高くしたこと⁷⁰⁾、政党所属議員の選出において任命委員会は

67) Labour Party, *Manifesto, Ambitions for Britain*, 2001, p. 35.

68) *The House of Lords—Completing the Reform* (Cm 5291).

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

70) 公選議員の割合について、政府白書は120/600 (20%)とした。一方、前述のとおり、王立委員会の案では、A案65/550 (約12%)、B案87/550 (約16%)、C案195/550 (約35%) が示され、B案が多数意見であった。

資産確認を除き特段の役割を有しないこと、である。また、王立委員会は、任命議員については15年、公選議員についてはそれ以下としたが、白書では、5、10ないし15年のいずれかと提案し、政府は比較的短い期間を適切とした。

選挙の方法について、白書は、王立委員会が提案した三つの方法（IV 2(2)を参照）のうちB案を採用したが、これに若干の変更を加えている。それは、選挙制度には欧州議会選挙と同様の地域の政党名簿が用いられるものとするが、拘束名簿式か非拘束名簿式かについては結論を出していないこと、選挙期日は総選挙の日とすること、3分の1の部分改選ではなく総選挙とすることである。

これに対してウェイカム卿は、任命委員会の独立性の乏しさ、修正の院としての任期の短さ、貴族院の憲法の擁護の役割といった点から批判した。このほか、白書における公選議員の割合が20%であるという点が各方面で議論となった。2002年2月14日には、庶民院行政特別委員会が、公選議員60%、政党指名20%、無所属議員20%を勧告する報告書を公表した。庶民院の早朝動議では、大部分を公選議員とすることが主張され、300名を超える庶民院議員の支持を得た。保守党も、貴族院は大部分が公選の300名からなる議院とすることを主張した。このような議論の混迷の中で、大法官と庶民院院内総務は、議会内のコンセンサスを得るため、両院合同委員会を設置することを表明した⁷¹⁾。

(3) 貴族院改革に関する合同委員会

2002年5月には、上下両院議員各12名で構成される「貴族院改革に関する合同委員会」(Joint Committee on House of Lords Reform)が設置され、労働党のジャック・カニングガム(J. Cunningham)庶民院議員が委員長となり、新たに検討が進められることとなった。そこでの最大の議論は、公選制の導入とその比率であった。同委員会は、2002年12月11日に、第一次報告書⁷²⁾を公表し、①全員任命、②全員選挙、③80%任命・20%選挙、④80%選挙・20%任命、⑤60%任命・40%選挙、⑥60%選挙・40%任命、⑦50%選挙・50%任命の7案を示した。

これについて、2003年1月29日、ブレア首相は、庶民院における首相質疑で、

71) Rogers and Walters, *op. cit.* (6th edn.), p. 434.

72) Joint Committee on House of Lords Reform, *House of Lords Reform: First Report* (HL paper 17, HC171).

一部を選挙、一部を任命とするとうまく機能せず、全員選挙とすると庶民院との対立を招くとの理由により、全員任命によるべきとの考え方を示した⁷³⁾。

第一次報告書については、両院で議論が行われ、2003年2月4日、7案について投票を行い、各議院での見解が明らかにされた。投票は、7案のうちからいずれかを選ぶのではなく、各案について賛否を問う形で行われた。庶民院本会議での採決は、党議拘束をかけずに自由投票という形で行われたが、全案否決という結果になった。これに先立ち、第1案に対して、「一院制の考え方に合致せず、受け容れることができない」との修正動議が提出されたが、否決された。貴族院側でも自由投票が行われ、全員任命が圧倒的多数を得た(表1を参照)。この結果に対して、議会改革を所管してきたロビン・クック(R. Cook)庶民院院内総務は、大いに落胆の意を表した。

結局、合同委員会では、本会議採決の結果の取りまとめのみを行った上で、政府に対する見解を求めることとなった。この内容は第二次報告書⁷⁴⁾として2003年4月29日に公表された。これに対して政府は、2003年7月17日に回答を公表し、政府として秋に公開協議を実施することを表明した。

表1：貴族院及び庶民院での表決の結果(2003年2月4日)

		第1案	第2案	第3案	第4案	第5案	第6案	第7案
		全員任命	全員選挙	80%任命 20%選挙	80%選挙 20%任命	60%任命 40%選挙	60%選挙 40%任命	50%任命 50%選挙
貴族院	賛成	335	106	39	93	60	91	84
	反対	110	329	375	338	358	317	322
	結果	○可決	×否決	×否決	×否決	×否決	×否決	×否決
庶民院	賛成	245	272	—	281	—	253	—
	反対	323	289	—	284	—	316	—
	結果	×否決	×否決	×否決	×否決	×否決	×否決	×否決

注：庶民院では第3案、第5案及び第7案については、投票に付されることなく議長により否決が宣告された。

73) HC *Hansard*, 29 January 2003, cols. 877-878.

(4) 2005年憲法改革法

政府は、2003年2月4日の両院での採決の結果を踏まえ、公選制導入を含む貴族院の構成の問題を一時棚上げし、これ以外に実現可能性のある、大法官の廃止、最高裁判所設置による権力分立の明確化、残存世襲貴族92名の議席排除に着手した。

2003年6月12日、ブレア首相は、内閣改造及び省庁再編を行い、貴族院議長・閣僚・司法部の長を兼ねる大法官の職の廃止、貴族院が有する最高裁判所機能の分離等の方針を発表した。大法官府を廃止、アーバイン大法官は更迭され、憲法問題省を設置し、憲法問題相にはファルコナー卿 (Lord Falconer) が就任し、移行期間の大法官を兼任することとされた。

ファルコナー憲法問題相は、2003年9月18日に、残存世襲貴族92名の議席排除及び法的根拠に基づく任命委員会の設置等を盛り込んだ協議文書『憲法改革—貴族院のための次の段階—』⁷⁵⁾を公表した。この協議文書では、二院制を維持すべきとし、これまでの議論で合意された点として、庶民院の優越、貴族院が修正の院であること、貴族院の重要な機能として政府活動の精査があること、構成を決定するための原則 (正当性、社会全体の代表性、一党に支配されないこと、独立性、審議における専門性の提供) を掲げた。また、ソールズベリー慣行、貴族院の構成等については変更すべきでないとした。一方、変更すべき点として、残存世襲貴族92名の議席削除、法的根拠に基づいた任命委員会の設置 (任命委員会は、貴族院議員全体の20%が中立議員となるよう選任を行う。また、前回の総選挙での投票結果を参考に党派バランスを反映させる。)、5名を上限に首相指名枠を設置、貴族院の規模としては600名の上限を設定すること等を掲げた。この協議文書に対しては、上下両院議員、法曹団体、宗教団体、研究団体、非政府組織、個人等から総計222件の意見が寄せられ、2004年4月22日にとりまとめ結果が公表された。

74) Joint Committee on House of Lords Reform, *House of Lords Reform: Second Report* (HL paper 97, HC 667).

75) Department for Constitutional affairs, *Constitutional reform: next steps for the House of Lords* (CP 14/03).

2003年11月26日の女王演説では、残存世襲貴族を削除する貴族院改革法案、大法官を廃止し最高裁判所を設置する憲法改革法案の提出が表明された。憲法改革法案については、2004年2月4日に貴族院に提出され、2005年3月24日、2005年の総選挙前に可決された。なお、大法官の職については、結局のところ、貴族院議長、司法部の長としての職の分離が行われたが、保守党の修正案により大法官の職自体は残存する結果となっている。

なお、大法官が貴族院議長でもあることに関しては、2004年1月12日、貴族院において、貴族院議長に関する特別委員会報告書の審議が行われている。

(5) 貴族院改革の動き

貴族院改革については、全員任命制を維持する法案の起草作業が行われていたが、公選制を求める動きがあり、同法案は棚上げされた。2004年3月19日、BBCは、貴族院を改革する法案を提出する計画は頓挫したことを報じた。これによれば、ファルコナー憲法問題相は、BBCラジオ4で、「法案は貴族院を通過しないことが決定的となった。貴族院は、明確に抵抗を続けることを示している。保守党院内総務は、我々の立法計画のすべてに戦うと述べている…。我々は、直近の選挙前2年を切っている時には、現実的な問題に焦点を当てざるを得ない。問題は、優先順位をどこに置くかである。」と述べた⁷⁶⁾。

2005年1月25日、ブレア首相は、庶民院に対する文書声明で、首相による一代貴族の指名権限を縮小することを伝えた⁷⁷⁾。翌1月26日、庶民院で、ブレア首相は、「我々が貴族院の将来の構成について討論してきたことは重要である。私自身の立場は、部分的に公選で部分的に任命制という混成の貴族院とすることは極めて困難であると考えている。私はそれを好まないが、討論は継続するであろうし、私は、それは自由投票の問題とすべきであることを明言している。」と述べた⁷⁸⁾。なお、2005年2月には、議論の活性化のため、大臣経験者である保守党のケネス・クラーク (K. Clarke)、庶民院院内総務を務めた労働党のロビン・クック、自由民主党院内幹事長を務めたポール・タイラー (P. Tyler) などの重

76) BBC News, 'Blair puts Lords reform on hold', 19 March 2004, <<http://news.bbc.co.uk>>.

77) HC *Hansard*, 25 January 2005, col. 10 WS.

78) HC *Hansard*, 26 January 2005, col. 301.

鎮を含む一部の議員グループから、公選議員（比例代表で選出）の割合を70%とする議会第二院法案（The Second Chamber of Parliament Bill）が提出されるという経緯もあった。

3 第三次ブレア政権以後の改革

(1) 2005年総選挙マニフェスト

2005年5月の総選挙では、労働党のマニフェストは、議会改革の残された課題として、両院合同委員会での審査に引き続き、貴族院の主要な慣行の成文化、庶民院の審議に代替するのではなく補完する審査の形態を確立することについて合意形成等を行うことを掲げた⁷⁹⁾。また、第二院での法案審議を60日以内とするための立法を行うこと、残存する世襲貴族を排除すること、議院の構成について自由投票を認めることとした。なお、権限委譲が行われた政府、欧州議会及びロンドン議会の新選挙制度の経験をレビューし、ウェストミンスター議会の選出方法の変更の合意形成のため、レファレンダムを行うことも挙げた。

一方、保守党のマニフェストでは、実質的に公選された貴族院のため、超党派でコンセンサスを求めることが示され⁸⁰⁾、自由民主党のマニフェストでは、貴族院改革は労働党によって損なわれ、非公選であるばかりか首相の情実任用となっていると指摘し、大部分が公選議員の第二院に代替させることが示された⁸¹⁾。

2005年5月17日、2005-06年会期の女王演説では、貴族院改革を継続するための提案を推進することが表明された。これに続く討論では、貴族院議長の改革問題が取り上げられた。同年9月29日には、ファルコナー憲法問題相は、労働党大会で、次会期の法案で世襲貴族を排除する旨を述べた。

(2) 慣行に関する合同委員会

2006年1月9日、政府は、貴族院の権限について検討するための合同委員会の設置に関して議論を継続することを述べた。憲法問題省のハリエット・ハーマン(H. Harman) 閣外大臣は、文書質問に対する答弁書で、「政府は、貴族院の権限

79) Labour Party, *Manifesto, Britain forward not back*, 2005, p. 111.

80) Conservative Party, *Manifesto, It's time for action*, 2005, p. 21.

81) Liberal Democrats, *Manifesto, The real alternative*, 2005, p. 18.

を審議しとりまとめるため、両院合同委員会を設置するよう他の政党と協力の途を探ることを継続している。政府は、可及的速やかに合同委員会の設置が行われることを希望する。また、政府は、貴族院改革に関するマニフェストでの各公約—貴族院が法案を取り扱う期間を60日に制限すること、残存する世襲貴族を排除すること及び貴族院の構成に関して自由投票を行うこと—を進捗させるつもりである。」とした⁸²⁾。

2006年1月31日には、貴族院議長に関する特別委員会の報告書が承認されたが、同年3月以降には、ブレア首相とその側近が巨額の資金提供を得る目的で一代貴族の爵位を授与しようとしたのではないかとの疑惑が報道されるようになった。3月21日には、ロンドン警視庁が、爵位授与が不適切に行われたとして、1925年爵位授与(濫用防止)法⁸³⁾に抵触する犯罪に係る告発の捜査を行うことを発表し、その後、ブレア首相が事情聴取を受けるという異例の事態に発展した。

2006年4月25日、両院関係に関する主要な慣行の成文化を検討するための合同委員会の設置を提案する動議が、貴族院において179対95で承認された⁸⁴⁾。庶民院においては、5月10日、416対20で当該動議を承認した⁸⁵⁾。なお、5月5日、内閣改造があり、ファルコナー卿の下で憲法問題省がこれまで担当していた貴族院改革については、庶民院院内総務のジャック・ストロー (J. Straw) が所掌することとなった。ストロー庶民院院内総務は、2006年7月11日、貴族院議員の50%を公選とし、残りの50%を任命制とする考え方についてコンセンサスを得ることを示唆した⁸⁶⁾。

2006年5月23日には、上下両院の「慣行に関する合同委員会」(Joint Committee on Convention) が初会合をもち、同年5月25日、第一次特別報告書を公表した。そこでは、カニンガム卿 (Lord Cunningham) が委員長に選出され、当初の報告期限の7月21日では短期に過ぎるため最終報告書は今会期末までに提出すること、議事進行の方法が決められた。また、合同委員会が取り扱う問題として、ソー

82) HC *Hansard*, 9 January 2006, col. 240 W.

83) Honours (Prevention of Abuses) Act 1925.

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

85) HC *Hansard*, 17 May 2006, col. 1070.

86) 'The Future for Parliament', speech by Jack Straw to the Hansard Society, 11 July 2006.

ルズベリー慣行、第二次立法、審議の合理的期間及び両院間における修正の往復 (ping pong) が示された。その後、11月3日に報告書が公表された。同報告書は、貴族院に公選制が導入された場合には、両院関係の見直しは不可避とするともに、貴族院は政府のマニフェスト関連法案を否決しないというソールズベリー慣行を、将来的には「政府提出法案慣行」とすることを勧告した。また、慣行の成文化は決議によって採択すること、貴族院の法案審議期間を80会議日とすることなどを示した。政府は、これに対し同意する旨の見解を示した。

(3) 貴族院議長の選出

2006年7月4日、初代の互選された貴族院議長 (the Speaker of the House of Lords) に、ヘイマン女爵 (Baroness Hayman) が就任することが公示された。貴族院議長の選出は、6月28日に行われ、投票権者702、有効投票数581 (郵便投票122を含む)、無効票数1で、7回投票の末、最終候補者2名となり、ヘイマン女爵が263票、グレンフェル卿 (Lord Grenfell) が236票を獲得した。Lord Speakerと通称される貴族院議長は、5年ごとに選出され、二期を超えて務めることはできない。院内における貴族院議長の主な役割は、全院委員会を含む議事進行を主宰することにある⁸⁷⁾。ただし、議院の合意なしに行動する権限はなく、クエスチョン・タイムで議院を補佐する役割は、議長ではなく院内総務に留保される。議員が規則を遵守しなかった場合の注意喚起などの関与は、フロントベンチないし他の議員からなされ、議長は行わない。議長は、個々の議員ではなく議院全体に対して発言し、その職務は、統治ではなくあくまで補佐にとどまる。なお、議長は、国内外で非党派的な立場から議院を代表する。

(4) 2007年政府白書

2006年11月15日の女王演説で政府は、貴族院改革に関する合意形成を行い、提案を行うとした⁸⁸⁾。ストロー庶民院院内総務は、超党派での議論を経て、2007年2月7日、『貴族院—改革—』⁸⁹⁾と題する政府白書を公表。2005年の労働党マニフェストで公約したとおり、貴族院の構成に関し、自由投票を行うとした。白書

87) Clerk of the Parliaments' Office, *The role of the Speaker of the House of Lords*, 10 May 2006.

88) HL *Hansard*, 15 Nov 2006, col. 3.

89) *The House of Lords: Reform* (Cm 7027).

では、改革後の議院を540議席とする。爵位と議席との関連は遮断され、世襲貴族の出席及び表決権は完全に廃止される。いずれの政党も多数を占めないものとし、少なくとも20%は非党派的な任命議員とする。法的根拠を有する独立の任命委員会を新設し、首相による任命は将来的に廃止する。公選議員は、欧州議会議員選挙と同時に同一の選挙区から3分の1ずつ部分改選され、一部は地域別非拘束名簿式比例代表制とする。議員の任期は、15年で再任不可とする。全国民の多様性を反映したものとし、英国国教会の代表も存続すべきとする。なお、ストロー院内総務は、この時も政府白書の序文において、公選議員50%・任命議員50%が現実的であるという見解を示した。

貴族院の構成に係る自由投票は、全員任命制から全員公選制までの各オプションについて行われた。爵位授与をめぐる疑惑の影響もあり、庶民院で、2007年3月6日及び3月7日の両日にわたって討論が行われ、3月7日には全員公選制が113票差で多数を獲得、同時に80%を公選制とする案も38票差で多数を得た。一方、3月14日の貴族院での投票では、全員任命制が240票差で多数を得るという結果となっている（表2を参照）。

表2：貴族院及び庶民院での表決の結果（2007年3月14日／3月7日）

		全員任命	20%選挙 80%任命	40%選挙 60%任命	50%選挙 50%任命	60%選挙 40%任命	80%選挙 20%任命	全員選挙
貴族院	賛成	361	—	—	46	45	114	122
	反対	121	—	—	410	393	336	326
	結果	○可決	×否決	×否決	×否決	×否決	×否決	×否決
庶民院	賛成	196	—	—	155	178	305	337
	反対	375	—	—	418	392	267	224
	結果	×否決	×否決	×否決	×否決	×否決	○可決	○可決

注：両院ともに、20%選挙・80%任命と40%選挙・60%任命の各案は、投票に付されることなく否決された。なお、庶民院にあっては、二院制議会という原則に係る投票が行われ、賛成416・反対163という結果であった。また、庶民院院内総務による世襲貴族の排除に係る動議は、賛成391・反対111であり、これに対する野党修正は、賛成241・反対329という結果であった。

(5) ブラウン政権発足後

三次にわたるブレア政権でも貴族院改革の完成をみることはなかった。ブレア首相の辞任を受け、労働党党首となったゴードン・ブラウン (G. Brown) が、2007年6月27日に首相に就任した。また、5月9日に憲法問題省に代えて司法省が設置され、ファルコナー卿が初代司法相兼大法官となっていたが、6月28日にジャック・ストローが司法相兼大法官に就任した。

ブラウン首相は、2007年7月3日、庶民院において、議会の権限を強化し、国民の信頼を高めるための憲法改革構想を提案した⁹⁰⁾。また、同日、政府の緑書『英国の統治』⁹¹⁾がジャック・ストロー司法相兼大法官によって公表された。緑書中「民主主義の再活性化」では、貴族院への公選制導入のための改革の継続、庶民院の現代化の推進、候補者選定時の男女平等、選挙執行日の週末への変更、比例代表制の検討等が掲げられた。7月19日には庶民院において、ストロー司法相が超党派での議論を含む進捗状況等について陳述を行い、これに対する質疑も行われた。

その後、2008年7月14日、ストロー司法相によって、貴族院改革について、『公選の第二院—貴族院の更なる改革—』⁹²⁾と題する政府白書が公表された。同白書は、2007年3月の庶民院の投票に基づき、改革後の第二院を全員選挙又は80%選挙・20%任命とする。また、直接公選で選出される議員は、任期12～15年、3分の1ずつの部分改選、再選不可とする。改革後の第二院は、行政統制と修正を担い、その権限については変更を加えないものとし、20%の任命議員が加わる場合には、制定法に基づく任命委員会が議員の指名を行うものとする。そして、議員数は庶民院より少ない420 - 450名とされ、単純小選挙区制ないし比例代表制のオプションが示されている。

このように、貴族院改革、特に公選比率を始めとする新たな第二院の構成の問題については、ポストブレア政権に持ち越されることとなった。

90) 拙稿「ブラウン首相の憲法改革構想」『ジュリスト』1341号(2007年9月15日)を参照。

91) *The Governance of Britain* (Cm 7170).

92) *An Elected Second Chamber: Further Reform of the House of Lords* (Cm 7438).

IV 英国における第二院の構成原理と機能の在り方

Ⅲでみたように、ブレア政権下の貴族院改革において、その後の議論の基礎となったのは、貴族院改革に関する王立委員会報告書である。次に、王立委員会報告書に記された論点を踏まえて、英国における第二院の構成原理と機能の在り方に焦点を当て、これらが今日的な文脈においていかにあるべきかについての議論を抽出する。

1 第二院の果たすべき役割

(1) 王立委員会報告書の勧告

王立委員会報告書では、第二院の役割を次のように概括し⁹³⁾、同報告書の基本的な考え方をまとめている。

- ① 公共政策の発展に資するために様々な異なった視点を提供すること。
- ② 英国社会を広範に代表すること（他方、職業、民族、専門領域、文化又は宗教の如何を問わず、それらの様々な個性を持つ人々のために、議会に発言権が用意され、一体感を持ち得る個人又は複数の人によって意思表示されると人々が感じるべきものである）。
- ③ 英国の不文憲法の主要な内容である「抑制と均衡」の一つの柱として不可分の役割を果たすこと（その役割とは、重要事項の論点の識別を図り、政府に政策目的の再考ないしはその正当化を迫るという庶民院の役割を補完するものでなければならない。必要に応じて、再度庶民院で審議し直すように制度化すべきである。第二院は再考を生み出すものでなければならない）。
- ④ 英国内の各地方のために、公的問題に関して中央での発言権を提供すること。

王立委員会報告書では、第3章において新たな「第二院の全般的役割」⁹⁴⁾に言及しており、以下これについてそのポイントを示す。

(2) 憲法上の要請

英国における現行の憲法体制は、議会主権と、成文の憲法典がないという特徴

93) Royal Commission, *op. cit.*, p. 3 (Paragraph 12.).

94) *Ibid.*, pp. 24-31 (Chapter 3.).

を持つ。英国の立法は、理論的には「議会における国王」の権威のみをもって成立し得る。しかし、庶民院は、全国民によって直接選挙されていることから、英国における究極の民主的権威であるため、英国の議会主権は、庶民院に依拠することとなる。立法上も、1911年議会法及び1949年議会法の規定により公法については、約13か月の遅延を甘受すれば、庶民院は自らの意思を貫徹することができ、また、両議会法の改正も可能である。王立委員会によれば、ここにこそ、「十分な確信と威厳をもって、庶民院に対して少なくとも再考を求める第二院の存在が必要」であるとす。

さらに、庶民院においては、その時々政府を支える単一与党が支配的地位にあることが通常であるため、政府は、自らが望む予算の成立、立法計画の実現、広範な行政権限の行使を行うことができる。これこそヘイルシャム卿が「選挙独裁」と表現したものにほかならない。政府与党は、実際には総選挙における投票数の半数以下の得票率を基礎として選出されているに過ぎないが、選挙民の支持基盤がいかなる状況であるとしても、庶民院と並んで、政府の抑制役を果たす強固な第二院を形成することが必要である。王立委員会報告書は、庶民院を補完する能力を持った第二院の構築により、議会全体としての行政監視能力を高め、行政へのチェックを行うべきであるとする。

(3) 第二院の存在意義

第二院が政治的な機関となり、実際の政治では政党が不可欠であるが、英国における第二院の存在意義は、「庶民院において支配的な政党の優越をある程度まで抑制するもの」にある。それゆえ、第二院の構成に当たっては、単一の政党が支配的にならず、かつ、個々の議員への政党の影響力を限定する形で行われるべきである。

以上を前提として、王立委員会報告書は、新しい第二院の役割について、様々な情報源からの助言、王国の諸身分、抑制と均衡、各地域の代表という四つの異なる観点から考察を加えている。

「様々な情報源からの助言」については、第二院の重要な役割は、立法の提案、さらには公共問題に対して、様々な異なった経験や、下院とは異なる物の見方を提供することにあるとする。

「王国の諸身分」については、「厳密に定義された身分制度の概念は、今日の多様性を増した流動性のある社会の文脈においては意味をなさない」とする。

「抑制と均衡」については、特に詳述されており、これが新たな第二院の役割の核心部分であると考えられていることがうかがわれる。ここでは、まず、『ザ・フェデラリスト』第62編に示された考え方に言及する。すなわち、議会にとっての第二院は「二つの異なった機関の合意を必要とすることによって人民の安全を倍加する」ために望ましく、米国下院が広く一般から選出されるのに対して、異なった基盤に基づいて選出された強力な上院が、「一時的な情熱に駆られたり、利害を有する人々の巧妙な主張に誘導されて、大抵の場合、後に自ら公開や非難する羽目になる」傾向を持つ大衆的議会に、ブレーキ役として機能することが重要である、とする。これは、立法権の暴走（専制）を防ぐために、これを上下両院に分割し、両者の摩擦により、その強大な権力を抑制することが期待されていたものである。しかし、王立委員会報告書では、そこまでではなくとも、第二院は、下院の多数派から成る政府の抑制役として機能すべきとする。

行政府に対する効果的な抑制機能ということに関しては、一院制であるスコットランド議会創設時の憲法ユニット（ロンドン大学公共政策大学院にある憲法改革と比較憲法研究を行っている組織）の研究⁹⁵⁾について触れている。世界の一院制議会で、行政府に支配されないためには、抑制と均衡を図るため、比例代表制、少数派政党に対する権利付与、一般議員や外部からの監視の仕組み、行政府の権限に対する憲法的ないし司法的統制などの工夫が必要であるとする。英国の憲法体制下では、かかる抑制が存在しないことを考慮するならば、第二院においてその役割が担われるべきとする。

二院制は、立法を精査し、立法の進行計画の柔軟性を増すことが可能となり、法案の改善機会が拡大する。これは、「修正の院」として、再考のための時間を確保し、「様々な情報源」を利用することにつながる。ここで、第二院の権限が、再考なり引き延ばしの権限にとどまるとしても、必要な場合に謙抑的に行使されるのであれば、実質的な政治的影響力を持ち得るとする。

95) Constitution Unit, *Checks and Balances in Single Chamber Parliaments (Stage 1)*, February 1998 and *Single Chamber Parliaments: A Comparative Study (Stage 2)*, September 1998.

「各地域の代表」については、連邦制国家でなくとも第二院が地方等の地域的単位を代表するために適した機関であるとされている国があることを引いた上で、英国においては、各地域の代表が、新たな第二院の主要な役割ではないとしつつも、各地方のウェストミンスター議会への直接の発言権を確保するに当たって、重要な役割を有するとする。

2 第二院の構成

(1) 構成の基本的考え方

王立委員会報告書では、新しい第二院の特質として、権威、自信、英国社会全体の広範な代表制が備わるべきであるとし、①政治の世界以外における幅広い経験と広範な専門知識、②憲法問題と人権に関する綿密な評価に適した特別の技能と知識、③哲学的、道徳的又は精神的視点に立って問題を観る能力、④個人としての卓越性、⑤政党支配からの自由（いかなる政党も第二院を支配できないように、大部分の議員は政党に属することなく、クロスベンチに座るべきである）、⑥非対決的かつ礼儀正しい行動様式、⑦長期的視野に立つ能力といった資質を持つ議員を有するべきであるとする⁹⁶⁾。

すなわち、第二院には非政党性と専門性が求められるところ、選挙という選出方法は、非政党性の維持を困難にするため、第二院の機能を遂行する議員の選出方法としては必ずしも適切ではないということになる⁹⁷⁾。

一般に、議院の構成に係る論点としては、議員数、選出方法、改選方式、年齢制限、任期等が挙げられる。王立委員会の検討した選出方法には、任命制、公選制、任命制と公選制の組合せの三つの方法があり、任命制については任命手続、公選制については選挙制度、組合せの場合には公選議員・任命議員の割合などが問題となる。

(2) 王立委員会の提案

王立委員会が勧告する第二院の構成は、次のようなものである⁹⁸⁾。議員数は

96) Royal Commission, *op. cit.*, pp. 6-7 (Paragraph 28.).

97) Oliver, *op. cit.*, p. 194.

98) Royal Commission, *op. cit.*, p. 8 (Paragraph 33.).

550名前後とし、その一定の割合は、英国の各地方のそれぞれの政治的意見のバランスを反映するものとして選ばれた「地方代表議員」でなくてはならない。その他の議員は、英国社会を広く代表するとともに上述の特質を持つ第二院を創設することを任務とする純粋に独立した任命委員会の指名に基づいて任命される。任命委員会は、新しい第二院における無所属議員（クロスベンチャー）の割合を全議員の20%程度に維持する責任を持つべきである。政党に所属する議員の任命については、任命委員会は、直近の総選挙の投票結果に表れている全国の政治的意見に合致するよう全体としての政治的バランスを確保することが要請される。なお、議員となる年齢制限について、第二院に最低年齢要件は不要であるとしている。

地方代表議員の選挙については、次の3案を提案する（B案が多数意見）⁹⁹⁾。

A案：地方代表議員の総数は65名。各総選挙の際に補充的な選挙によって選出（補充投票制）。総選挙と同日に選出される。総選挙の政党候補者に対する投票を地方（欧州議会議員選挙と同様の12選挙区）単位で集計し、政党は当該地方内の得票率に比例して地方代表議員数を獲得。政党の拘束名簿から順次当選人を決定。地方代表議員は、総選挙ごとに全12地方のうち3分の1の地方ずつ選出。

B案：地方代表議員の総数は87名。各欧州議会議員選挙と同時に選挙。選挙制度は、欧州議会の英国選出議員の選挙制度と同様（グレートブリテンでは拘束名簿式比例代表制、北アイルランドでは単記委譲式投票制（STV））とするが、この案を支持する委員の多数は非拘束名簿による比例代表制が望ましいとする。地方代表議員は、欧州選挙ごとに全12地方のうち3分1の地方ずつ選出。

C案：地方代表議員の総数は195名、各欧州議会議員選挙と同時に選挙。選挙制度は、非拘束名簿式比例代表制。欧州選挙ごとに、195名のうち3分の1議席の65名を各地方で選出する。

A案では、有権者に新たな負担をかけず、両院が同様な構成になるが、両院で

99) *Ibid.*, pp. 8-9 (Paragraphs 12.24-12.47.), pp. 122-129.

別々の政党を支持することや第二院の候補者を選択することができない。B案では、有権者に選択の自由が与えられるが、総選挙と異なる選挙期日となるため、批判票が増えて両院が対立するおそれがある。C案では、直接選挙の人数が多く、各地方ごとの選挙機会も欧州選挙と同じく5年に1回となるが、最新の民意を反映しているとして両院間の緊張が高まるおそれがあるほか、第二院の直接選挙される議員の正当性から任命議員との間で議院の一体性が弱まるおそれがある。

議会の継続性と長期的視野の確保のため、3案すべてにおいて、地方代表議員の任期は3選挙周期に相当する期間（総選挙ごとの場合は平均12.6年、欧州選挙ごとの場合は15年）、任命議員は15年とすべきであるとし¹⁰⁰⁾、地方代表議員は独立して行動できるよう再選出されることはできないが、地方代表議員・任命議員ともに、さらに15年を上限として再任命されることができるとする。欠員が生じた場合には、その任期の第一選挙周期中であれば、候補者名簿から次順位の者を繰り上げて当選させる。

(3) 公選比率の問題

王立委員会は、全部又は大多数の議員が直接選挙で選出されることには与していない。これは、第二院が第一院と同様に直接選挙で選出されると、権限上の分担がなされていても、両院間で摩擦が生じることを理由としている。また、すべての議員が直接選挙で選出された場合には、英国社会の多様な構成要素を広範に代表することができないとの理由による。

正当性の問題と第一院との関係において、王立委員会報告書は、直接選挙は貴族院の政治的正当性を高め、地域的なバランスをとるのに効果的ではあるが、その割合が高まれば高まるほど庶民院の優越性との衝突が起こる上、性別・民族・宗教などのバランスをとることも難しく、さらに各界各層の有識者を幅広く貴族院議員とすることや、法曹貴族のような職権上の貴族院議員を維持することも難しくなると考えた¹⁰¹⁾。第二院について、直接選挙による正当性の獲得とこれに見合った権限の賦与は比例的関係にあり、また、選挙という方式による政党化の傾向と専門家集団の参入が必ずしも比例関係にはないというところがやはり大き

100) *Ibid.*, p. 119 (Recommendation 72.).

101) 境・前掲論文、101頁。

く問題とされている。

なお、ロンドン大学の憲法ユニットの見解¹⁰²⁾によれば、任命委員会については、政党間、ジェンダー、エスニック及び宗教における第二院の均衡を確保する役割を担い、政治上の獮官を終結させることができるとして積極的に評価した。しかし、公選議員の割合が少ないことについては、第二院の職務遂行に当たっての十分な正当性が得られないとして、任命議員の削減を求めた。また、権限委譲の問題に関して、第二院における地方代表議員の割合を増加することも求めた。さらに、聖職貴族及び法曹貴族の残存については、他の民主的な議会において、宗教代表者や裁判官を含むものはないとして、厳しく批判し、聖職貴族を排除し、法曹貴族は独立した最高裁判所に所属することを求めた。

王立委員会の提案の後、2001年の政府白書では、公選議員を600名中120名として全体の20%としたが、これが議論を呼んだ。そして、両院合同委員会では、7のオプションを示し、庶民院では全案否決、貴族院では全員任命のみが可決され、さらには、2007年の政府白書の公表後行われた自由投票において、庶民院で全員公選制と80%公選制が、貴族院で全員任命制がそれぞれ多数を得たのは、前述のとおりである。

3 第二院の機能

(1) 第二院の全般的権限

王立委員会は、新たな第二院の権限については、次のように勧告した。

両院間の権限のバランスについては、根本的改革は必要ではなく、新たな第二院は、議会法に定められた権限を引き続き有するべきである。そして、新たな第二院が現在の貴族院と同じ権限を有するべきであることの帰結として、すべての政府関係議事が合理的時間内で審議され、ソールズベリー慣行の下での原則が維持されなければならない。第二院は、与党の総選挙公約を尊重するとともに、公共政策上の主要な問題について庶民院が明確に表明した見解に反対することについては慎重でなければならない。第二院の立法機能については、重大な変更を加

102) Constitution Unit, *Commentary on the Wakeham Report on the Reform of the House of Lords*, 2002, p. 1.

えるべきではない。第二院が異なる視点で貢献する二院制を維持すべきである。法案の草案に係る事前審査を頻繁に行うべきである。第二院は、法制審議会(Law Commission)によって起草された法制改革法案の審議促進について考慮すべきである。また、貴族院の権限委譲・規制緩和委員会における作業は、継続される必要がある。

また、憲法の擁護に関しては、1949年に行われた議会法の手続(すなわち庶民院の意思)により議会法を改正するようなことは、もはやできないようにしなければならない。これにより、両院間における現在の権限バランスを維持し得るとともに、(1911年議会法を改正し)議会会期を延長しようとする法案に対しても第二院の拒否権を強めることとなるだろうとした。第二院に人権委員会を設置することにより、法律の制定前に、議会全体として十分な情報に基づく判断を可能とする。1998年人権法の施行を考慮に入れて、議会が効果的に人権擁護についての第一義的責任を果たそうとすることで、関係論点について裁判所が判決を下す必要性を縮減する。

このような勧告内容に対して、ロンドン大学の憲法ユニットは、王立委員会が第二院の権限に大幅な変更を加えなかったことについては、評価した¹⁰³⁾。

(2) 立法上の権限—停止的拒否権—

両院の構成を異ならせる場合、両院間の不一致が生じることが当然に考えられるが、単一国家の場合には、通常、第一院の議決を優先させる形で決着が図られ、より強固な民主的正当性を持つ議院の意思が優越する¹⁰⁴⁾。英国においては、上下両院の意見が対立した場合の調整手段として、下院の再議決(日本、スペイン)、国民投票(イタリア、スペイン、アイルランド)、両院解散(オーストラリア)、両院合同会議(オーストラリア)、両院協議会(アメリカ、フランス、ドイツ、日本)のような制度は存在しない。したがって、法律案は、同一会期中、両院の意思が一致するまで基本的に両院間を往復するが、憲法的意義を有する議会制定法である1911年議会法及び1949年議会法によって、金銭法案及び公法案に

103) Constitution Unit, *op. cit.* (Commentary on the Wakeham Report on the Reform of the House of Lords), p. 1.

104) 只野雅人『日本国憲法の基本原理から考える』(日本評論社、2006年)52頁。

については、庶民院の優越が確立されている¹⁰⁵⁾。

①議会議法の規定

両議会議法によれば、金銭法案については、「金銭法案が庶民院により可決されて少なくとも会期終了一月前に貴族院に送付され、貴族院に送付された後一月以内に修正なしで可決されない場合には、貴族院が同法案に同意していないにもかかわらず、同法案は、庶民院が反対の指示をしない限り、陛下に提出され、陛下が署名する裁可を受けて、議会議制定法となるものとする。」(1911年議会議法第1条第1項)とされる。また、金銭法案以外の公法案については、「いかなる公法案(金銭法案又は議会議期を最大五年を超えて延長する規定を含む法案を除く。)も、連続二会期(同一の議会の会期であるか否かにかかわらず)庶民院によって可決される場合であって、かつ、会期終了の少なくとも一月以前に貴族院に送付され、各会期において貴族院によって否決される場合には、庶民院が反対の指示をしない限り、貴族院による二度目の同法案の否決に基づき、貴族院が同法案に同意していないにもかかわらず、陛下に提出され、陛下が同法案に署名する裁可を受けて、議会議制定法になるものとする。ただし、この規定は、庶民院における同法案の第一回目の会期の第二読会の期日とそれが第二回目の会期に庶民院を通過する期日との間に一年が経過していない限り、効力を生じないものとする。」(1911年議会議法第2条第1項及び1949年議会議法第1条)とされる。

ここで金銭法案の定義については、「金銭法案とは、庶民院議長の見解において、次の事項の全部又はそのいずれかを処理する規定のみを含む公法案のことをいう。すなわち、租税の賦課、廃止、減免、変更若しくは規制；負債の支払その他の財政上の諸目的のための統合基金、国債基金若しくは議会によって供与される金銭に対する負担の賦課又は当該負担の変更若しくは廃止；歳出；公金の会計の歳出割当、受領、保管、発行若しくは監査；公債の募集若しくはその返済の保証；又は前掲の諸事項若しくはそのいずれかに付随する従位の諸事項。この項において「租税」、「公金」及び「公債」という文言は、それぞれ地方庁又は地方の諸目的のための諸団体によって徴募される租税、金銭又は公債を含まない。」と

105) See House of Commons Library, *The Parliament Act, Standard Note, SN/PC/675*, 10 September 2004.

される（1911年議会法第1条第2項及び1968年国債法¹⁰⁶第1条第5項）。

このように金銭法案については、貴族院が1か月以内にこれを可決しない場合には、庶民院は貴族院の同意を得ることなく、国王の裁可を求めることができる。金銭法案以外の政府提出法案で、庶民院で先議されたものについては、貴族院が否決し、又は庶民院の意思に反する修正をした場合であっても、庶民院での第二読会の日から1年以上経過し、2会期連続して庶民院が可決すれば、国王の裁可を求めることができる¹⁰⁷。これにより、貴族院は、法案の制定を引き延ばす「停止的拒否権」(suspensory veto) と呼ばれる権限のみを有することとなっている。

②議会法をめぐる憲法論

もっとも1949年議会法の有効性については、賛否両論がこれまでも提起されてきている¹⁰⁸。否定論の立場から、ウィリアム・ウェイド (H. W. R. Wade)、フッド・フィリップス (O. Hood Phillips) 及びグラハム・ゼリック (Graham Zellick) といった憲法学者らが、疑念を表明している。

1911年議会法によって制定された法律は、第一次立法ではなく、委任立法であるということを初めて論じたのはウェイドであり、その主張は、1955年のケンブリッジ・ロー・ジャーナル¹⁰⁹で著された。ウェイドは、その後の著作¹¹⁰でも、両議会法に基づき制定された法律は、委任立法であり、第一次立法ではないと論じている。フィリップスも、*delegatus non potest delegare*（委任はそれ自体の権限を拡張できない）という法原則を理由として、ウェイドと同様の主張をする¹¹¹。また、1911年議会法は貴族院の同意を得たが、1949年議会法は貴族院の同意を得ておらず、受任者たる女王及び庶民院は、委任された権限を拡大できないという法原則に反するという主張もなされる¹¹²。ゼリックは、1911年議会法は、特

106) National Loans Act 1968 (c.13).

107) 正確には、貴族院が公法案の引き延ばしをできるのは、庶民院における一番目の会期の第二読会から、少なくとも13月と1日ということになる。

108) House of Lords Library, *Library Note, The Parliament Act 1949, Updated November 2005*, November 2005 (LLN 2005/007), pp. 4-8.

109) William Wade, The basis of legal sovereignty, *Cambridge Law Journal*, 1955, pp. 172-197.

110) Sir William Wade and Christopher Forsyth, *Administrative Law*, 8th edn., Oxford University Press, 2000, pp. 25-26.

111) O. Hood Phillips and Paul Jackson, *O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law*, 7th edn., Sweet & Maxwell, 1987, p. 149.

定の状況において、女王及び庶民院から構成された主体だけで立法を行い得ることを規定しているのであり、そこで立法されたものは、委任立法に類するものであると述べる¹¹³⁾。

これらの否定論者の主張は、1911年議会議法の手続によって制定された「法律」は、英国議会における構成要素の一つである貴族院の同意が得られない場合に、女王及び庶民院によって法律が制定され得るもので、当該法律は委任立法に止まるとするものであり、それ自体の権限を拡張することは許されないという前提に立つ。したがって、1911年議会議法の規定に基づき制定された「委任立法」たる1949年議会議法も、貴族院の同意を得ておらず、1911年議会議法の規定を改正することは許されないということになる。

一方、1949年議会議法の妥当性を主張するのが、スタンレー・ド・スミス (Stanley de Smith) 及びロドニー・ブレイジャー (Rodney Brazier)、ブラッドレー (A. W. Bradley) 及びユーイング (K. D. Ewing) らである。

スミスとブレイジャーは、1911年議会議法に基づき制定された法律は、「議会が特定目的のために再定義することができる」第一次立法であると主張する¹¹⁴⁾。ブラッドレーとユーイングは、両議会議法は、コモンローが認める代替的な立法手続を規定したものであると論じている¹¹⁵⁾。

③王立委員会報告書の見解

王立委員会報告書では、1911年議会議法及び1949年議会議法によって確立されている貴族院の立法上の停止的拒否権について、両院間の現行のバランスは、数十年間にわたって進展してきたものであり、軽々に変更すべきものではないとしている。この背景にある考え方は、第二院が政府の立法提案に異議を唱える立場に今後も身を置き、政府がそれらの提案を庶民院に対して二度説明しなくてはならないように仕向けることが重要であるとするものである¹¹⁶⁾。そして、庶民院こそが

112) O. Hood Phillips and Paul Jackson and Patricia Leopold, *O. Hood Phillips and Jackson, Constitutional and Administrative Law*, 8th edn., Sweet & Maxwell, 2001, p. 80.

113) Graham Zerlick, 'Is the Parliament Act *ultra vires*?', *New Law Journal*, 1969, p. 716.

114) Stanley de Smith and Rodney Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, 8th edn., Penguin, 1998, p. 93.

115) Bradley and Ewing, *op. cit.*, pp. 67-68.

主たる政治討論の場であるべきで、立法提案などの形で表現されたすべての重要な公共政策課題について最終的決定権を持っているのも庶民院であると同時に、第二院が、政府及び庶民院に対して提案された立法の再考を迫り、適切な反論に配慮させるのに十分な権力と、それに伴う権威を具えるべきであるとする¹¹⁷⁾。問題は、英国の貴族院が有する停止的拒否権が、両院間のバランスのために最適であるか否かということであるが、二つの議院の間の不一致を解決する方法として、停止的拒否権に優る実質的長所を提示するものは見当たらず、現行の期間による停止的拒否権を存続させるべきだと結論づけている¹¹⁸⁾。

ところで、議会法の技術的な問題点については、王立委員会報告書の中でも触れられてはいる。例えば、1911年議会法第2条第4項では、「法案は、それが貴族院に送付される時、以前の法案と同一である場合、又は以前の法案の日以降経過した時間のために庶民院議長によって証明されることが必要であるような変更、若しくは前会期において以前の法案に対し貴族院によってなされた何らかの修正を表示するために貴族院議長によって証明されることが必要であるような変更しか含んでいない場合には、前会期において貴族院に送付された法案と同一の法案であるとみなされるものとする。」と規定し、同法の適用対象となる法案の要件が記されている。これについて、マッケイ (W. R. MacKay) 庶民院書記官長が、「以前の法案の日以降経過した時間のために庶民院議長によって証明されることが必要であるような変更」の定義の欠如を指摘してきたことを紹介している¹¹⁹⁾。また、貴族院が第二会期終了までにある法案に同意していない場合でも、法案を国王裁可に付することができるが、その会期が終了すれば、国王裁可に付することができないということも挙げる。ただし、これらの問題点には実際上の影響はこれまでほとんどなく、広範な具体的改正が提案されない限り、これらを問題とすることは無意味であるとする。

王立委員会報告書でも触れられているが、より重要な事項として、議会法の手

116) Royal Commission, *op. cit.*, p. 33 (Paragraph 4.6.).

117) *Ibid.*, p. 33 (Recommendation 2.).

118) *Ibid.*, pp. 35-36 (Paragraph 4.12.).

119) *Ibid.*, p. 36 (Paragraph 4.14.).

続を行使する際に、時間の持つ意味について、明確さが欠如しているということがある。議会議法の手続によれば、少なくとも13月と1日の法案引き延ばしを貴族院はできるが、会期日程によっては、この引き延ばしはこれより長いものに成り得る。政府の対抗手段としては、二番目の会期を早期に終了させることであり、まさに1949年議会議法の制定時にこの手法がとられたところである。しかし、これについて、王立委員会報告書は、二番目の会期において第二院が「議会議法適用」法案の審議に費やす時間に、制限を設けるべきではないと勧告している¹²⁰⁾。

また、議会議法が適用される法案は、現行では庶民院提出法案だけであるが、これを第二院提出法案に拡大すべきという議論についても触れている。これについては、議会議法が抜本的に改正されるとすれば、政府提出法案のすべてに適用される仕組みを設けることが必要であるが、1911年議会議法が、当時直面していた状況、すなわち貴族院がすべての庶民院の法案を拒否又は修正しているということを問題としていたことから、貴族院先議の法案にまで拡大することは不要であるとする¹²¹⁾。

結論として王立委員会は、「議会議法が自らその手続を行使して自らを改正することができるということは、議会議法の潜在的弱点である。」として、1911年議会議法の第2条中「規定」に「この法律を改正するための」を加えることで、「議会議法は、同法の自らの手続を行使してさらなる改正が行われる可能性を排除するよう改められるべきである。」と勧告した¹²²⁾。また、同時に、「議会の任期を延長するためのあらゆる法案に対する第二院の拒否権は、補強されなければならない。」と勧告している¹²³⁾。

④その後の議論

2001年政府白書では、王立委員会の見解に賛成し、貴族院改革に関する合同委員会でも、基本的に貴族院の停止的拒否権に係る議会議法の改正は不要であるとした。このように、貴族院が有する停止的拒否権については、現行制度を維持す

120) *Ibid.*, p. 37 (Recommendation 4.).

121) *Ibid.*, p. 38 (Paragraph 4.19.). (Recommendation 5.).

122) *Ibid.*, p. 52 (Paragraphs 5.13-5.15.). (Recommendation 19.).

123) *Ibid.*, (Recommendation 20.).

べきという考え方が支配的な流れとなっている。

しかし、議会法に改正の必要があるとして、近年貴族院において、次のような立法の提案もなされている。

2000-01年会期に議会諸法(改正)法案¹²⁴⁾がドナルドソン卿(Lord Donaldson)によって提案された。これは、1949年議会法に対して憲法学者から疑問が提起されていることを受け、同法及び同法に基づき可決された諸法の地位を確定し、将来における貴族院の構成及び権限に影響を及ぼさないようにするものであった。また、慣習的方法により、両院によって可決された議会制定法によることを除いて、同法は改正されないようにするものであった。この法律案は、2001年3月28日に貴族院を通過したが、同年の庶民院解散によって廃案となった。この一年後、2001-02年会期において、レントン卿(Lord Renton)によって1949年議会法(改正)法案¹²⁵⁾が提出された。これは、第三会期又は次の会期に提出された法案にのみ、1949年議会法を適用するもので、貴族院に公選制が導入された後は、貴族院が停止的拒否権を行使し得る期間を、第一会期及び第二会期に提出された法案については2年にしようとするものであった。しかし、この法案は、審議には至らなかった。

なお、ロンドン大学公共政策大学院憲法ユニットは、2005年12月12日に、政府の提案を貴族院が阻止することについて庶民院議員及び一般国民が圧倒的な支持を示しているという調査結果を公表した。憲法ユニットの上席研究員メグ・ラッセル(M. Russell)は、この調査結果について、貴族院が非公選を基礎としても、庶民院議員及び一般公衆からの支持を得て、不評とされる政策を阻止することを行い得ることを示しているとの分析を示した。また、この調査結果では、政府が貴族院の権限を弱めようとしても、貴族院は、庶民院と衝突するのではなく、労働党貴族院議員の黙認によって政府に敗北を負わせることとなる可能性があり、有権者はこれに満足することを示しているとも述べている¹²⁶⁾。

124) Parliament Acts (Amendment) Bill [HL] 2000/01.

125) Parliament Act 1949 (Amendment) Bill [HL] 2001/02.

126) Constitution Unit press release, 'Lords should block government bills, say public and MPs, 12 December 2005.'

(3) 立法上の権限—ソールズベリー・ドクトリン—

ソールズベリー・ドクトリン（ソールズベリー慣行）¹²⁷⁾とは、「貴族院は、総選挙マニフェストに言及された政府提出法案について、第二読会及び第三読会において同法案を否決しない」¹²⁸⁾という慣行のことである。これは、労働党政権であった1945年～51年の時期に、保守党の第五代ソールズベリー侯爵が野党院内総務であったときに到達した実用的な協定である。同慣行は、貴族院で政権政党が多数を占めない状況において、貴族院における政府提出法案の通過を保証するものである¹²⁹⁾。

①ソールズベリー・ドクトリン

ソールズベリー・ドクトリンの源流はそもそも、19世紀後半から1911年議会法成立までの間における有権者委任論（mandate doctrine）及び貴族院の在り方についての論議に遡る。19世紀の両院関係は基本的に対等であったが、1983年から三次にわたる選挙法の改正によって、有権者が拡大し、庶民院の力が強くなると、貴族院と庶民院との間に対立が生まれるようになった。貴族院は、第三代ソールズベリー侯爵の下で、有権者委任論を確立し、貴族院が自己抑制を行うことで、この事態に対処したとされる。

1911年議会法の成立によって、有権者委任論は、挫折することになるが、貴族院の自己抑制及び拒否権を初めて示した理論として評価され、1945～1951年のアトリー（C. R. Attlee）労働党政権下におけるソールズベリー・ドクトリンに結実するものとなる。ソールズベリー・ドクトリン（ソールズベリー慣行）は、アトリー政権下で、貴族院院内総務のアディソン子爵（Viscount Addison）と貴族院野党院内総務のクランボーン子爵（後の第五代ソールズベリー侯爵）との協調関係を通じて成立し、発展したものである。そのため、ソールズベリー＝アディソン慣行とも呼ばれる。

貴族院は、1911年議会法及び1949年議会法により、法案否決によって廃案に

127) House of Lords Library, *op. cit.* (*The Salisbury Doctrine*), pp. 27-30. また、吉田早樹人「英上院・選挙公約の政府法案は否決しない」『議会政治研究』76号（2005年）を参照。

128) United Kingdom Parliament, *Glossary—Parliamentary Jargon Explained, Salisbury Doctrine (Salisbury Convention)*, (<http://www.parliament.uk>).

129) *Ibid.*

追い込む力をほぼ喪失したため、むしろ修正に傾注することとなった。

その後は、保守党及び労働党の政権交代に伴い、ソールズベリー・ドクトリンに係る議論も変化した。1951～1964年の保守党政権下と、1979～1997年の保守党政権下では、特段大きな議論は生じなかった。一方、1964～1970年の労働党政権下では、ソールズベリー・ドクトリンが定着し、貴族院保守党は、貴族院に送付されてきた政府提出法案については、否決するのではなく修正をするべきとの見解を明らかにしていた。1974～1979年の労働党政権下では、1977年航空産業及び造船法、1978年スコットランド法の貴族院審議過程で、ソールズベリー・ドクトリンが適用された。

②王立委員会報告書の見解

1997年以降の労働党政権下では、貴族院の構成に大きな変化が加えられ、保守党は貴族院での圧倒的多数を失い、ソールズベリー・ドクトリンが成立した背景も同時に失われることとなったため、かかる慣行が有効であるか否かが議論されるようになった。

1999年貴族院法による世襲貴族の排除という貴族院改革の第一段階を経て、王立委員会報告書では、ソールズベリー・ドクトリンの成立過程、法案の原型を留めない程度にまで修正するように用いられることもあったという経緯についても触れた上で、「ソールズベリー慣行」の基本となる原則は、今日もおお当であり、今後も維持されるべきである。‘有権者委任’原理の一つの形態が、引き続き遵守されなければならない。」¹³⁰⁾とする。すなわち、有権者が政府を形成する政党を選出した場合には、その政党の総選挙におけるマニフェストは、第二院において尊重されなければならないということである。その上で、より一般的には、第二院は、いかなる公共政策上の問題についても、庶民院で明確に表明された見解に異議を唱えることについて慎重でなければならず、かかる原則を反映した新たな慣行を創設すべきであるとする。

マニフェスト関連法案以外の法案についても新たな慣行を設けるべきというのは、次の理由による。すなわち、すべての有権者がマニフェストを熟読し理解す

130) Royal Commission, *op. cit.*, p. 40 (Recommendation 7.).

ること、当該政党を支持した有権者がマニフェストのすべての記述に賛成することがおよそ不可能である以上、総選挙の結果をもって、マニフェストに記載された具体的政策を支持していると解することは厳密にはできない。また、マニフェストは政治的文書であるが、法律は細目にわたり、マニフェストと法律は異なったものとなるのが常態である。さらに、一議会期の後半に提出された法案は、時の経過によりマニフェストと異なることもあるし、マニフェストで触れられなかった法案を提出する必要に迫られる場合もある。なお、改革後の第二院は、政府及び庶民院に再考が必要であると思われる場合には、いかなる問題についても自らの見解を明確にし得る権威を備えるべきであるが、かかる権限を頻繁に行使するならば、第二院の価値は損なわれていくという。

③その後の議論

この王立委員会報告書に対して、2001年政府白書では、「この種の議論は、既に議会法として制定されている以上には、法律上の規定としてはなじみ難い。貴族院のいかなる改革であっても、庶民院の財政上の特権に影響を及ぼすものではない。王立委員会が記したように、『第二院は国民の関心事項について庶民院が明確に見解を示した案件についてはこれを覆すことには慎重であるべきである』』として、賛成の見解を示した。

その後、貴族院改革に関する合同委員会は、2002年12月の第一次報告書において、庶民院の最終決定権はソールズベリー慣行に体言されていること及び政府の業務は不当に遅延されてはならないことを指摘した。次いで2003年4月の第二次報告書において、ソールズベリー慣行の維持が改革の一部になる旨の見解を示した。

2004年7月20日、労働党貴族院議員ワーキング・グループが報告書¹³¹⁾を公表し、貴族院の権限を明らかにするため、各党の合意により決議とし、議事規則に盛り込むことを提言した。2005年1月26日、貴族院においてこの報告書について審議が行われたが、保守党及び自由民主党から成文化、議事規則化には反対の意見が出された。

131) The Labour Peers Working Group, *Reform of the Powers, Procedures and Conventions of the House of Lords*, 20th July 2004.

2005年5月の総選挙での労働党マニフェストには、貴族院の主要な慣行についての成文化が謳われており、2005年5月11日に、憲法問題省は、貴族院の慣行について審査するため合同委員会を設置することを表明した。同年5月23日に行われた女王演説に対する貴族院での討論で、ファルコナー憲法問題相は、慣行に関する合同委員会の設置を示唆した。6月6日、貴族院は憲法特別委員会の報告書¹³²⁾について審議を行いソールズベリー・ドクトリンの維持について保守党議員から反対の意見が提起されるなどした。

2006年5月に設置された「慣行に関する合同委員会」は、同年11月3日に最終報告書¹³³⁾を公表した。これは、現状を前提として検討しており、貴族院に公選制が導入された場合には、修正の院としての貴族院、庶民院との関係というものは不可避的に見直されるものとしており、その内容は、次のとおりである。

ソールズベリー＝アディソン慣行については、1945年以降、とりわけ1999年以降変容してきており、今や成立当初の慣行とは、二つの点、すなわち、庶民院提出のマニフェスト関連法案と同様に、貴族院提出のものにも適用されること、元来慣行を形成した労働党及び保守党のフロントベンチャーだけでなく、議院全体に認知されたものとなっていることで異なってきていると指摘する。合同委員会は、この性格を明確化するような呼称とすることを提唱し、将来的には「政府提出法案慣行」(Government Bill Convention) とすることを勧告している。また、近年、貴族院はマニフェスト関連法案であるか否かにかかわらず、第二読会を行うことを通例としていると述べている。貴族院の審議の「合理的期間」について定義はないとするが、合同委員会としては、80会議日ないしおおむね会期の半分を示唆している。また、事前審査及び継続審議を活用するなど議会日程の計画を改善することで、政府の両院における業務を平準化することができ、議員提出法案に係る審議時間の問題も解消することができるとする。なお、両院間の法案の往復は、慣行ではなく、政治的交渉の枠組みであるが、修正に係る審議の通知慣行が厳格に遵守されるならば、法案の往復は促進されるだろうとする。さらに、

132) *Parliament and the Legislative Process*, 29th October 2004 (HL Paper 173, 2003-4).

133) House of Lords House of Commons Joint Committee on Conventions, *Conventions of the UK Parliament, First Report of session 2005-06*, Volume 1.

貴族院は、原則として、委任法規命令を否決すべきでないとする。慣行の成文化については、両院の決議によって採択することを提案している。ただし、これらの提案によって、現在の慣行の性格が変更されるものではない。決議は、主要三党のフロントベンチの支持が不可欠であり、貴族院にあってはクロスベンチの見解も重要となる。理想的には、全会一致ないし圧倒的多数で両院で議決されることが望ましいとする。これにより、①貴族院においてはマニフェスト関連法案について第二読会を行うこと、②貴族院はマニフェスト関連法案中の政府のマニフェストの意図を変更するような破壊的修正（wrecking amendment）は行わないこと、③マニフェスト関連法案は、庶民院に送付ないし回付され、法案ないし貴族院修正の審議のための合理的期間が確保されるものとする、④貴族院は合理的期間内に政府活動について審議すること、⑤いずれの議院も例外的な場合を除き、通常は委任法規命令を否決しないこと、が定式化されるとする。

（4）国政調査機能

英国型の議院内閣制にあっては、第一院である庶民院と内閣・政府との間における抑制と均衡が確保し難い構造となっている。これを前提とすると、立法部と行政部との間の抑制と均衡を実現する国家機関としては、第二院にその役割が期待されることとなる。また、英国議会では、大臣は、自らが議席を有する議院にしか出席できないことから、貴族院では貴族院に議席を有する他の下級大臣（担当大臣、政務次官等）が政府の立場を説明することとなる。

王立委員会報告書では、政府の責任追及について、大臣のうち数名は、引き続き新しい第二院から選任され、直接第二院に対して説明義務を負うべきであると、また、庶民院に議席を持つ主要大臣は、必要に応じて第二院の該当する委員会において説明をし、質問を受けなければならないと結論づける¹³⁴⁾。

（5）特定事項の審査機能

貴族院は、上級裁判官、会計検査院長及びデータ保護登録官等の重要な官職の解職、最長5年の議会期延長に絶対的拒否権を有し、憲法的意義を有する法律案についても停止的拒否権を有することから¹³⁵⁾、憲法の番人としての役割を有す

134) Royal Commission, *op. cit.*, p. 6 (Paragraph 23).

る。王立委員会報告書は、第二院は、憲法的事項への関心と関係を示す中心的存在として活動する権威ある憲法委員会を設置すべきであるとする¹³⁶⁾。これは、権限委譲及び規制緩和委員会と同様の方法で、第二院に送付されたすべての公法案（歳出又は制定法の統合に関するものを除く。）を審議し、憲法との関係に関する包括的な報告書を作成するものとされる。

この憲法問題とも密接に関係するが、人権に関する審査機能についても、王立委員会報告書は提言を行っている。すなわち、第二院は、法案の規定が欧州人権条約（ECHR）に適合するか否かを審査するものとし、人権に関して広い範囲の任務を有する委員会を設置するため、憲法委員会に人権小委員会を設置することを検討すべきであるとする¹³⁷⁾。

委任法規命令（Statutory Instruments）とは、議会制定法における大臣等への授権に基づいて発せられる Regulations、Rules、Order in Council 等の総称であるが、英国議会では、委任法規命令のうち重要なものを多数審議している。議会審議の枠組みは、1946年委任法規命令法¹³⁸⁾に定められており、個別の委任法規命令について親法（parent act）に、審議不要、否認決議手続（提出後40日以内にいずれかの議院で否認された場合に無効となるもの）、承認決議手続（一定期間内に両院の承認がなければ無効となるもの）が定められる¹³⁹⁾。委任法規命令は、修正することはできないが、議会法のような貴族院の拒否権の制限はないので、両院は対等である。王立委員会報告書では、委任法規命令の審議権限については、新たな第二院での委任法規命令の拒否に対しては、3か月以内に庶民院の可決によって覆すことができるようにすべきであるとした¹⁴⁰⁾。これは、第二院の形式的な権限の縮減を示すことになるものの、特定の委任法規命令に対して、

135) 成文の統一的な憲法典を有しない英国では、憲法改正手続が定式化されているのは憲法的意義を有する議会制定法についてであるが、その制定過程は、通常の立法手続と同様の手続を経る。

136) *Ibid.*, p. 54 (Recommendation 21.).

137) *Ibid.*, pp. 56-57 (Recommendations 22-24.).

138) Statutory Instruments Act 1946 (c. 36).

139) なお、2006年立法及び規制改革法に基づく規制改革命令（Regulatory Reform Orders）などには、特別承認決議手続といった別途の手続も定められている。

140) Royal Commission, *op. cit.*, pp. 77-78 (Recommendations 41-42.).

第二院がその成立を遅らせたり、その懸念を表明したりする仕組みが構築されることが予定される。ただし、最終決定権を持つ庶民院は、第二院から示された懸念、大臣の答弁、世論には十分に留意しなければならないとされる。また、否認決議手続の審議機関を60日に延長することも提案している¹⁴¹⁾。

英国は、EC法に国内的効力を付与するために、1972年欧州共同体法¹⁴²⁾を制定して加盟を果たしたが、従来から欧州統合に消極的であると言われてきた。しかし、EU（欧州連合）が関係する種々の政策領域において、英国内の政策形成過程はEUの政策形成過程と密接に結びつくようになってきている。そのため、超国家機関である欧州連合に関する問題を専門的に扱う委員会の役割は重要となる。庶民院の欧州調査委員会は閣僚理事会で検討されるすべての案件を審査し、貴族院の欧州連合委員会は少数の項目についてより詳細な研究や分析を行うという補完関係にある。王立委員会は、欧州連合の活動を上下両院で相互補完的に調査するという現行制度は、維持されるべきとしている¹⁴³⁾。

ロンドン大学憲法ユニットも、憲法委員会、人権委員会、権限委譲委員会及び条約委員会といった新たな委員会の設置については評価をし、貴族院はできるだけ速やかにこの勧告を実施すべきであるとした。また、EU関係、委任法規命令に関する提案も評価し、直ちに委任法規命令に関する権限のための新たな慣行を導入すべきであるとした¹⁴⁴⁾。

(6) 一般討論機能

現在の貴族院は、無所属議員が多数いることにより、非党派的な議論をする環境が形成されている。また、様々な経歴を持つ貴族院議員の存在は、政府の責任追及と国民的な議論を行う場として有効とされる。

この一般討論の機能に関して、王立委員会報告書は、貴族院の最も重要な役割の一つは、庶民院が政治的論点を論じる際に政党から圧力を受けるのに対して、かかる圧力が少ない環境の中で、公共問題に関する一般討論の場を提供すること

141) *Ibid.*, p. 75 (Recommendation 39).

142) European Communities Act 1972 (c. 68).

143) Royal Commission, *op. cit.*, p. 84 (Recommendation 46.).

144) Constitution Unit, *op. cit.* (*Commentary on the Wakeham Report on the Reform of the House of Lords*), p. 1.

であるとする¹⁴⁵⁾。その上で、改革後の第二院は、国民的議論のために、特色ある場を提供するべきであると勧告する¹⁴⁶⁾。

(7) 地方代表機能

英国は、伝統的に単一国家とみなされてきたが、実際には、イングランド、ウェールズ及びスコットランドから成るグレートブリテンと北アイルランドによって構成された「連合国家」である¹⁴⁷⁾。英国の権限委譲は、ウェストミンスター議会の権限を各地方に委譲するものであるが、権限委譲後も主権はウェストミンスター議会に留保され、ウェストミンスター議会は、委譲した事項について立法を行うこともでき、この点から連邦制とは異なる。

スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドについては、それぞれレファレンダムでの承認を経て、固有の議会が設置され、一定の立法権がウェストミンスター議会から委譲されている。しかし、このような地方への権限委譲をめぐる問題として、1970年代からウェスト・ロジアン・クエスチョンという問題が提起され、解決困難なものとして残されている。これは、スコットランドへの権限委譲によってスコットランド選出議員とイングランド選出議員との間に生じる権限不均衡に係る問題で、ウェスト・ロジアン選出の庶民院議員タム・ダリエル(T. Dalyell)によって、1970年代に提起されたものである¹⁴⁸⁾。一方、イングランドの各地域には、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドとは異なり、固有の議会がないことに係るイングリッシュ・クエスチョンという問題がある。ただし、これらの解決のために意図されたイングランドにおける公選の地域議会の設置は、ノースイーストでのレファレンダムの否決を受けて、頓挫している¹⁴⁹⁾。

王立委員会報告書は、英国は連邦制国家ではなく、「非対称な準連邦制の一形

145) Royal Commission, *op. cit.*, p. 87 (Paragraph 8.27.).

146) *Ibid.*, (Recommendation 53.).

147) Oliver, *op. cit.*, p. 242.

148) 同議員は、スコットランドへの権限委譲後、イングランド選出の庶民院議員はスコットランドの保健や教育の問題にもはや投票できなくなるのに対し、スコットランド選出の庶民院議員は、イングランドにおける同じ問題に投票することがなぜ可能なかとの問題提起を行った。

149) 拙稿「分権改革の進捗状況—イングランドの地域議会設置動向—」『ジュリスト』1302号(2005年12月1日)を参照。

態」¹⁵⁰⁾とし、権限委譲後の各地方と第二院との関係、権限委譲後の各地方の発言権確保の問題について詳述している。

第二院は全国的議会の一部であり、英国全体を代表すべきであり、第二院の少なくとも一部分の議員は、英国の各地方のために直接の発言権を持たなければならないとする¹⁵¹⁾。庶民院が「イングランド議会」となるべきであり、第二院が連邦的政府を支える「連邦的議会」となるべきだという議論もあるが、英国全体は既に庶民院によって代表されていること、「イングランド議会」と「連邦的議会」のイングランド選出議員が支配的になり過ぎ、システムが動かなくなることを理由として、第二院は、連邦的な政府を支える「連邦的議会」となるべきではないとする¹⁵²⁾。その上で、憲法委員会の小委員会として、権限委譲の問題を検討する委員会を設置することを勧告する¹⁵³⁾。

このように、連邦制国家が第二院に各連邦構成主体を代表させるように、連邦制に準ずる国家形態を採る場合において、第二院に各地域の発言権を確保する機能を持たせることが構想されている。ただし、イングランドが英国全体の人口の83.8%を占め、他の地域はスコットランド8.5%、ウェールズ4.9%、北アイルランド2.9%¹⁵⁴⁾という極端な非対称性を反映して、「発言権の付与」ととどめている。

(8) その他

議会の一院である貴族院が司法機能を有することについては、特に1988年人権法の影響もあり、別に最高裁判所を創設すべきという改革論があり、実際に改革が実施されたところである。ただし、王立委員会報告書では、司法機能については、第二院が、現行の貴族院が行使している司法機能の維持を否定していない。司法機能の行使者が立法府の議員であるという事実自体は、第二院が引き続き現行の貴族院の司法機能を行使すべきでないという論拠にはならないとし¹⁵⁵⁾、現

150) V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, 1999.

151) Royal Commission, *op. cit.*, p. 60 (Recommendation 27.).

152) *Ibid.*, p. 61 (Recommendation 28.).

153) *Ibid.*, p. 65 (Recommendation 32.).

154) National Statistics, *Population Estimates*, (<http://www.statistics.gov.uk>) による2005年の統計。全人口60,209,500人、イングランド50,431,700、スコットランド5,094,800人、ウェールズ2,958,600人、北アイルランド1,724,400人。

155) Royal Commission, *op. cit.*, p. 93 (Paragraph 9.5.).

状維持的な結論を導き出している。また、貴族院議長・閣僚・司法部の長も兼ねる大法官の職については、大法官の第二院議長としての役割は権力性がないとの理由で、特に問題はないとしたが¹⁵⁶⁾、これらについては実際には改革が行われたところである。

なお、宗教貴族が貴族院に議席を有していることは、民主主義国家の中では独特なことである。これについては、宗教団体に代表の資格を与えるのが妥当か否かという点が問題となるが、王立委員会報告書は、宗教的及び世俗の双方の幅広い哲学的、道徳的かつ精神的視座を提供できる人々を今後も含むべきであると、英国国教会を含め、すべての信仰組織を含むように拡大されるべきであると勧告した¹⁵⁷⁾。

V ブレア改革による貴族院の構成と機能の変化

これまでみてきたように、ブレア政権下の貴族院改革は、主として貴族院の構成に係る改革が中心であった。ここでは、ブレア改革前後で、貴族院の構成がどのように変化したかについて、身分構成、属性（性別、年齢及び職業経験）、党派構成等を庶民院との対比を適宜交え、その実態面を検討することとする。

また、ブレア改革において貴族院の機能の変化については、最高裁判所機能の分離にとどまり、貴族院の立法機能等については大きな制度的変更は加えられていないため、ここでは、主として議事運営面の変化に着目する。

1 貴族院の構成

(1) 身分構成

貴族院議員の構成は、歴史的には、世襲貴族、聖職貴族すなわち国教会の僧侶に限定されていたが、19世紀以降、当該者一代限りの貴族として任命される貴族として、1876年上訴管轄法による法曹貴族、1958年一代貴族法による一代貴族が加わった。この結果、現代の貴族院は、世襲貴族、聖職貴族、法曹貴族、一代貴族から構成されている。後二者は、当該者一代限りの貴族として任命される

156) *Ibid.*, p. 95 (Paragraph 9.12.).

157) *Ibid.*, pp. 151-152 (Recommendations 107-108.).

貴族院議員である。

一方、庶民院は、直接選挙（定数646の単純小選挙区制）で選出される。選挙権は18歳以上の英国人と英国に居住する英連邦諸国民及びアイルランド共和国国民が有し、被選挙権は18歳以上の英国人、英連邦諸国民及びアイルランド共和国国民が有する。

①ブレア改革前

世襲貴族は、5の爵位（公爵（duke）、侯爵（marquess）、伯爵（earl）、子爵（viscount）、男爵（baron））に分けられるが、このランクは貴族院における活動には重要性を持たない¹⁵⁸⁾。

聖職貴族は、英国カンタベリー及びヨーク大主教、ダーラム、ロンドン及びウィンチェスター主教及び21名の国教会の上級主教が貴族院の議席を有する。聖職貴族は、主教を引退したとき、貴族院議員資格を喪失する。19世紀中葉以来、聖職貴族の人数は26名に限定されてきた。カンタベリー及びヨーク大主教は、引退すると一代貴族となる例である。21名の上級主教は、主教としての先任者の貴族院議席に空席が生じた場合に就任する。

法曹貴族は、1876年上訴管轄法により、下級審からの上訴を管轄する常任上訴貴族として任命された一代貴族であり、これが一代貴族としては最初のものである。常任上訴貴族は、12名まで任命することができ、有給で70歳が定年とされるが、退職後も貴族院の議事には出席し得る。

一代貴族は、1958年一代貴族法により、その者一代限りの貴族として任命される者である。任命権限は公式には国王にあるが、実際には首相の助言による。

1998年12月1日現在の統計¹⁵⁹⁾では、総勢1,297名（請暇中のため又は召集状を受けなかったため登院できない議員131名を含む。）の貴族院議員がおり、うち世襲貴族が759名（59%）であった。また、1958年一代貴族法に基づく一代貴族は484名、1876年上訴管轄法に基づく一代貴族が28名、大主教及び主教が26名

158) Donald Shell, 'To Revise and Deliberate: The British House of Lords' in Samuel C. Patterson and Anthony Mughan (eds.), *Senates, Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University Press, 1999, p. 205.

159) House of Commons Library, *Lords Reform Background statistics, Research Paper 98/104*, 15 December 1998, p. 9.

であった。

②ブレア改革以後

従前は約700名の世襲の貴族院議員がいたが、1999年貴族院法により、ほとんどの世襲貴族が貴族院への出席権及び表決権を喪失した。同法の審議段階では、修正により、改革の新段階まで92名が貴族院議員として残ることとなった。92名の内訳は、15名が副議長等の議院により選出された役員、75名が党派ないしクロスベンチ選出議員、2名が国王の任命によるもので、警備長官及び大侍従卿である。

聖職貴族は従前どおりであるが、法曹貴族については、常任上訴貴族12名が、独立した最高裁判所の初代裁判官となる予定である。一代貴族は、任命委員会の設置を経て、公募による貴族院議員が誕生している。

貴族院議員のうち、世襲貴族と一代貴族の構成人数の経年変化は、表3のとおりである。

表3：貴族院議員の身分構成の変化

年	1958	1968	1978	1988	1998	1999	2000	2006
世襲貴族	815	864	812	784	759	758	92	92
一代貴族	15	171	316	353	484	515	522	609
小計	830	1,035	1,128	1,137	1,243	1,273	614	701

(出典) Royal Commission on the Reform of the House of Lords, *A House for the Future*, 2000, p.19に基づき作成。

数値は、会期末のもの。ただし、2000年については、1999-2000年会期当初の数値。2006年は7月3日現在 (<http://www.parliament.uk>)。この表には、聖職貴族及び法曹貴族は含まない。

2007年5月1日現在で、身分構成別にみると、1958年一代貴族法に基づく一代貴族が606名、1999年貴族院法に基づく世襲貴族が92名、1876年上訴管轄法に基づく一代貴族が26名、大主教及び主教が26名である¹⁶⁰⁾。

160) United Kingdom Parliament, *Members of the House of Lords by party and type of peerage*, 1 May 2007 (<http://www.parliament.uk>).

(2) 貴族院議員の属性—性別、年齢及び職業経験—

①ブレア改革前

貴族院における女性議員については、1958年一代貴族法により女性が貴族院議員となる途が開かれ、さらに、1963年貴族法により世襲女性貴族に貴族院議席が認められて以降、徐々に増加してきているが、1999年まで10%以下に止まっていた。1998年12月1日現在では、女性議員は、103名(8%)で、そのほとんどが一代貴族であった¹⁶¹⁾。

また、年齢構成については、1998年8月時点で54%の貴族院議員が65歳以上であり、24%が75歳以上であった。当時の庶民院議員659名中6%が65歳以上、わずか2名のみが75歳以上であったことと比べると、シニアな議員集団を形成していたことが分かる。登院資格のある貴族の平均年齢は65歳であり、一代貴族の平均年齢は69歳で、平均年齢62歳の世襲貴族より、7歳上回っていた¹⁶²⁾。

1981年における一代貴族の職業経験は、表4のとおりである。これによれば、政治、産業・サービス・製造業・小売、教育、法務、公務員、土地所有者、ジャーナリズム・著述・出版などが高い割合を占め、専門性のある職業経験者を含んでいたことが分かる。なお、この時期は、サッチャー政権時代に当たり、ヒューム委員会が世襲貴族を排除する答申を提出したものの、貴族院改革が停滞した時期であり、世襲貴族が7割程度を占めていた。

表4：一代貴族の職業経験 1981年

職業経験	割合 (%)
公務／行政	58.0
政治	34.9
産業／サービス／製造業／小売	26.5
教育 (全段階)	18.8
法務 (裁判官／法廷弁護士／事務弁護士)	18.3
公務員 (外交官を含む。)	16.1
土地所有者／農業	14.6

161) House of Commons Library, *op. cit.* (*Lords Reform Background statistics*), p. 7.162) *Ibid.*, p. 10.

ジャーナリズム／著述／出版	10.7
現業及び非現業労働	8.8
銀行及び融資	7.8
教会	7.6
軍人（正規）	6.1
専従労働組合役員	4.9
芸術／エンターテインメント／スポーツ	4.1
技術	3.2
医療	3.4
会計事務／エコノミスト	2.4
広告／広報	1.5
科学者	1.5

(出典) Michael Rush, *Parliament today*, Manchester University Press, 2005, p. 109.

(注記) 相当数の一代貴族が複数の職業経験があったことから合計は100%を超える。

②ブレア改革後

女性の貴族院議員は、1999年貴族院法制定以後15%を超え、2007年5月31日現在で18.9%となっている¹⁶³⁾。なお、同年5月1日現在、貴族院議員750名中女性は143名で、その内訳は一代貴族139名、世襲貴族3名、法曹貴族1名、聖職貴族0名であった¹⁶⁴⁾。同年2月8日の時点で党派ごとの女性議員の比率は、労働党26%、保守党16%、クロスベンチ15%、自由民主党26%となっている¹⁶⁵⁾。

庶民院については、1918年に女性の被選挙権を認める法律が制定され、21歳に達した女性の立候補が可能となった（選挙権は30歳以上とされていたが、1928年に男性と同様に21歳に引き下げられた）。庶民院議員に占める女性議員数は、70年にわたり低いままであり、1987年総選挙で5%を突破、1992年に9.2%となり、1997年総選挙で659議席中120名の女性議員が選出され18.2%となった。2001年には17.9%と若干減少したが、2005年総選挙では646議席中127名（19.7%）が女性議員となった¹⁶⁶⁾。

163) Inter-Parliamentary Union, *Women in National Parliaments*, <<http://www.ipu.org>>.

164) United Kingdom Parliament, *op. cit.* (*Members of the House of Lords by party and type of peerage*), <<http://www.parliament.uk>>.

165) United Kingdom Parliament, *FAQs on Lords statistics: Members*, <<http://www.parliament.uk>>.

貴族院議員の年齢については、2007年2月8日時点で平均68歳とシニアな議員が多く、庶民院議員経験者は188名であった¹⁶⁷⁾。一方、庶民院議員は、圧倒的にミドルエイジが多く、近年の平均年齢は約50歳で、2001年総選挙では、481議員が40歳代から60歳まで（英国の全人口の26%が庶民院議席の73%を占有）であったが、2005年総選挙では、若干これが下がり、416議員（英国の全人口の27%が庶民院議席の64%を占有）となっている¹⁶⁸⁾。

このように、庶民院においても、必ずしも英国社会を忠実に反映したものとなっているとは言いがたいが、選挙を前提としない貴族院にあっては、さらに英国社会の縮図となっていない。しかし、貴族院では、専門の見地から独立的に審議が行われるとされる。これは、一代貴族制が導入されたことと、世襲貴族の職業の範囲が次第に広がってきたことにより、貴族院議員の専門的知識の領域は、農業、軍事、法律などの伝統的分野を超えて、幅広くなったことが一つの背景となっている。例えば、一代貴族となった者の中には、大学副総長、エコノミスト、実業人、労働組合員、社会福祉ワーカー、環境保護運動家、地方自治経験者、作家などがいた。それだけでなく、貴族院は、公共政策問題について考える際、閣僚経験者や政界の重鎮、退職した公務員、様々な領域の公的経歴において卓越した人々の政治的経験を取り入れることも徐々にできるようになった。その結果、討論は従前よりも広い見地を帯びたものとなり、大臣等への質問は徹底度を増すこととなったとされる¹⁶⁹⁾。

一方、庶民院では、1987年から2001年までの4回の総選挙において、主要三政党の庶民院議員で専門職の背景を有する者は、40%を保っていた。1997年総選挙で保守党が議席を減らした結果、学校教師が7.6%から10.2%に増加した一方で、法廷弁護士が9.1%から5.2%に減少し、実業界が25.6%から17.0%に減少し、職業政治家は、5.4%から10.2%に倍増した¹⁷⁰⁾。2005年総選挙によって選

166) Rogers and Walters, *op. cit.* (6th edn.), p. 31.

167) United Kingdom Parliament, *op. cit.* (*FAQs on Lords statistics: Members*).

168) Rogers and Walters, *op. cit.* (6th edn.), p. 31.

169) Royal Commission, *op. cit.*, p. 20 (Paragraph 2.10.).

170) Robert Rogers and Rhodri Walters, *How Parliament Works*, 5th edn., Pearson Longman, 2004, p. 27.

出された主要三政党の庶民院議員の職業別人数及び割合は、表5のとおりである。

表5：庶民院議員の職業（2005年）

専門職…法廷弁護士、事務弁護士、医師・歯科医師・眼鏡技師、建築士・測量士、土木技師・公認技師、会計士、公務員・地方政府、軍人、大学教員、工業技術
 専門学校・カレッジ、学校、その他コンサルタント業、科学・調査
 実業界…会社代表取締役、会社役員、商業・保険、管理・事務職、実業一般
 その他…その他ホワイトカラー、政治家・政治組織者、出版・ジャーナリスト、農業、主婦、学生
 現業…鉱山従業員、熟練労働者、半熟練労働者

	労働党	保守党	自由民主党	主要三政党合計
専門職	141 (39.7%)	76 (38.4%)	25 (40.3%)	242 (39.3%)
実業界	25 (7.0%)	75 (37.9%)	18 (29.0%)	118 (19.2%)
その他	154 (43.4%)	45 (22.7%)	18 (29.0%)	217 (35.3%)
現業	35 (9.9%)	2 (1.0%)	1 (1.6%)	38 (6.2%)
合計	355	198	62	615

(出典) Dennis Kavanagh and David Butler, *The British General Election of 2005*, Palgrave Macmillan, 2005, p.165に基づき作成。

(注記) 上記の表に掲載された主要三政党の合計議員数は615。全議員定数は646。

(3) 貴族院の党派構成

①ブレア改革前

1998年12月1日時点で、政党の勢力は、保守党41%、クロスベンチ28%、労働党15%、自由民主党6%、その他10%であった。貴族院が保守党の牙城となっていたのは、世襲貴族の存在によるものであり、保守党の約3分の2が世襲貴族であった。クロスベンチの世襲貴族も同様の割合であったが、他方、労働党の世襲貴族は10%、自由民主党の世襲貴族は35%にとどまっていた¹⁷¹⁾。

171) House of Commons Library, *op. cit. (Lords Reform Background statistics)*, p. 8.

②ブレア改革後

ブレア政権になってから、表6のように、保守党の牙城であった貴族院においても労働党の占める割合が増加している。ただし、貴族院では、一定程度のクロスベンチが引き続き存在している。

2007年5月1日現在の議員数は738名である。党派別にみると、労働党211名、保守党205名、自由民主党77名、クロスベンチ207名、国教会26名、その他12名（ほかに請暇中の議員12名）で、労働党が比較第一党となっており、僅差で保守党がそれに続いている。これは、1999年の貴族院改革の結果、世襲議員が大幅に削減されたことと、(4)で述べるように、新たな一代貴族の任命の際に労働党推薦議員が多く指名されたためである。

表6：貴族院議員の党派構成の変遷

党派	1999年 (%)	2003年 (%)	2007年 (%)
保守党	39.9	31.6	27.8
労働党	16.0	27.6	28.6
自由民主党	6.0	9.6	10.4
クロスベンチ	29.2	26.5	28.0
無所属等	8.8	4.7	5.1
合計	99.9	100.0	99.9

(出典) Michael Rush, *op. cit.*, p.55を基に作成。2007年は、2007年2月1日現在〈<http://www.parliament.uk>〉のデータに基づく。

一方、庶民院の党派構成は、2007年3月28日現在で、労働党352、保守党196、自由民主党63、民主統一党9、スコットランド国民党6、シン・フェイン5、プライド・カムリ3、社会民主労働党3、アルスター統一党1、その他8の議席配分となっている¹⁷²⁾。

2005年の庶民院総選挙での獲得議席数は労働党356、保守党198、自由民主党62、その他30（得票率は、労働党35.3%、保守党32.3%、自由民主党22.1%、その他10.3%）と、労働党が野党第一党の保守党に2倍近い議席数を保持してい

172) United Kingdom Parliament, *List of Members of Parliament by Party*, 28 March 2007, 〈<http://www.parliament.uk>〉.

るにもかかわらず、貴族院では過半数を占める政党がなく、主要二政党の議席数も差がほとんどない状態であった。

(4) 一代貴族等の創出

ブレア政権下、党派構成で労働党は、保守党と均衡し若干上回る程度にまで勢力を伸張した。その原動力となったのが、労働党所属の一代貴族の増産である。

①ブレア改革前

1958年一代貴族法に基づき、1958年7月に一代貴族の最初のリストが公表されて以来、1998年11月までに843名の一代貴族が創出された。同期間中に、常任上訴貴族（法曹貴族）は45名、世襲貴族は57名が創出された¹⁷³⁾。

1958年7月以降、毎年の貴族の創出は、大多数を一代貴族が占め、各首相とも年平均約22名（マクミラン保守党政権16名、ダグラス＝ヒューム保守党政権26名、ウィルソン労働党政権（1964～1970年）25名、ヒース保守党政権12名、ウィルソン労働党政権（1974～1976年）38名、キャラハン労働党政権19名、サッチャー保守党政権18名、メジャー保守党政権25名）であった¹⁷⁴⁾。

②ブレア改革後

ブレア労働党政権では、1997年の第一次政権就任以来2000年6月までに年平均66名の貴族（一代貴族、法曹貴族、聖職貴族）を創出した¹⁷⁵⁾。

第二次政権の2004年5月1日には、首相官邸は、新たに46名の一代貴族を任命することを公表した。この内訳は、首相指名2名、労働党推薦23名、保守党推薦5名、自由民主党推薦8名、アルスター統一党推薦1名、クロスベンチ7名であった。この7名のクロスベンチャーは、貴族院任命委員会が全国の応募者から選出した者である。

なお、任命委員会が選出した一代貴族は、2001年3月に15名、2004年5月に7名、2005年3月に2名、同年7月に5名、2006年5月に7名、2007年2月に6名である¹⁷⁶⁾。

173) House of Commons Library, *op. cit.* (*Lords Reform Background statistics*), p. 19.

174) *Ibid.*, p. 20.

175) House of Commons Library, *Lords Reform: The interim House-background statistics*, *Research Paper 00/61*, 15 June 2000, p. 15.

176) House of Lords Appointments Commission, *HOLAC Appointments*, <<http://www.lordsappointments.gov.uk>>.

ブレア政権時代を通じると、合計375名の貴族が創出されており、年平均は38名であった¹⁷⁷⁾。これらの結果、貴族院において過半数を占める政党はないが、労働党と保守党の党派構成が均衡するまでになった。貴族院は現在では、任命制に近い形となっており、直接公選（単純小選挙区制）の下院と任命制の上院という組合せにシフトしている。

(5) 貴族院議員の定数・任期・出席率

貴族院に定数はない。なお、貴族院議員の議会出席は自主的なもので、原則として無給である。ただし、法曹貴族は有給であるほか、大臣である場合には大臣給与を受ける。貴族院議員は、議員歳費を受けず、登院日数に応じて要求することができる手当、すなわち議会出席に伴う旅費、食費及び事務経費の各手当てが支出される。この手当ては、高級給与審議会（Senior Salaries Review Body）の勧告に基づき定められ、一日最大、宿泊費159.5ポンド、食費79.5ポンド、事務経費69.0ポンドとされる（2006年8月～2007年3月期）¹⁷⁸⁾。また、野党には議会経費として、年額、保守党に430,177ポンド、自由民主党に217,982ポンド、クロスベンチ役員に39,125ポンドまで支給される（2006年度）¹⁷⁹⁾。

議会期は、1911年議会法第7条により5年を超えないものとされ、貴族院もこれに併せて活動する。庶民院は5年以内に解散・総選挙が行われるため、庶民院議員の任期は5年である。なお、庶民院の解散権は、国王にあるが、実際には国王に助言を行う首相が有している。他方、世襲貴族の場合には、任期はなく終身である。宗教貴族は、その任期中、貴族院議員となる。法曹貴族についてのみ、70歳定年である。

貴族院議員の出席率については、次のとおりである。

①ブレア改革前

一日当たりの平均出席議員数は、1959-60年会期で136名だったが、徐々に増加した¹⁸⁰⁾。なお、1996-97年会期において、登院可能な貴族1,087名のうち、1

177) House of Lords Library (Alex Brocklehurst), *Library Note, Peerage creations, 1958-2008*, 24th July 2008 (LLN 2008/019), p. 11, 19.

178) House of Lords, *House of Lords: Members' Reimbursement Allowance Scheme Explanatory Notes 2006/07*, (<http://www.parliament.uk>).

179) *House of Lords-Financial Assistance to Opposition Parties 1 April 2006-31 March 2007*.

回以上出席した議員が855名（3分の1以上出席した議員は457名、3分の2以上出席した議員は286名）であり、232名がまったく出席していなかった。出席比率の低い議員集団は、特に世襲貴族について顕著であり、同会期において、632名中183名の世襲議員が一度も出席していなかった¹⁸¹⁾。

②ブレア改革後

世界的にみると、上院の定数は、下院のそれよりも少ないが、英国貴族院は、1999年貴族院法により世襲貴族の多くが排除される直前には約1,300名と、庶民院の約2倍の議員数があった。ただし、1998-98年会期の平均出席議員は446名であり、2006-07年会期でも411名と、実働する貴族院議員は庶民院議員の約3分の2となっている¹⁸²⁾。

2 貴族院の機能

(1) 議会議法の規定による庶民院の優越

①ブレア政権前

1911年議会議法の公法案に係る庶民院の優越規定が、同法が改正される1949年までの間、適用されたのは、1914年アイルランド統治法、1914年ウェールズ教会法、1949年議会議法の3回である¹⁸³⁾。前二者はアスキス自由党政権（1908～1916年）の時期であり、後者はアトリー労働党政権（1945～1951年）の時期であった。

この中でも、1949年議会議法の制定過程は、特殊なものであった。1911年議会議法が、「会期」と規定しているのは、引き延ばしが許容された単位としての会期であり、会期の長さについては何ら規定していない。1947～1948年に貴族院で法案が拒否されたことで、労働党政府は、1948年に特別に短い会期を設けた。そこでは、1948年9月14日に国王演説があり、9月24日まで会議が開かれたが、10月25日には閉会した。この間の9月23日、貴族院は、議会議案を第二読会において204対34で否決した。

180) Royal Commission, *op. cit.*, p. 19.

181) House of Commons Library, *op. cit. (Lords Reform Background statistics)*, p. 12.

182) House of Lords, *House of Lords Annual Report 2006-2007*, p. 46.

183) House of Commons Library, *op. cit. (The Parliament Act)*, pp. 8-17.

また、1911年議会議法及び1949年議会議法の規定によって、公法に係る庶民院の優越が発動された例として、メジャー保守党政権（1990～1997年）で成立した1991年戦争犯罪法があり、これが保守党政権下で唯一適用された事例となっている。

このほか、1911年議会議法に基づき1913年禁酒（スコットランド）法案が、1911年議会議法及び1949年議会議法に基づき1975-76年労働組合及び労働関係（改正）法案と1976-77年航空産業及び造船業法案とが、それぞれ庶民院の優越の発動対象となる可能性があった。これらの法案は、すべて最初の会期で貴族院に否決され、議会議法に基づき、庶民院議長による証明を経て、貴族院に再送付されたが、最終会期で貴族院の同意をもって妥協的修正が行われ、国王裁可を得たため、実際に議会議法の規定が発動されることはなかった。

②ブレア政権以後

ブレア政権になってから、実際に1911年議会議法及び1949年議会議法が適用されたのは、1999年欧州議会議法選挙法、2000年性暴力（改正）法、2004年狩猟法の3回である。

直近の議会議法適用事例である2004年狩猟法（2003-04年狩猟法案）の制定過程においては、両議会議法の適用について多くの議論が提起され、次のような議論もなされた¹⁸⁴⁾。

2004年10月26日、庶民院において憲法問題省のクリストファー・レスリー (C. Leslie) 政務次官が、両議会議法の憲法問題と狩猟法案への適用について説明を行った。レスリー次官によれば、両議会議法は、法案に関する合意形成ができない場合において、公選議院である庶民院の意思を貴族院が究極的には覆すことができないということを確保するものであるという。すなわち、「政府は、両法律が英国の民主的立法者の基礎的な安全装置となっていると思量する。」というのである。

1949年議会議法の有効性に関しては、議会内外において疑義が表明されていることについて政府が検討しているか否か、及び当該疑義に対応して1949年議会議法を有効にするための立法を行うか否かという文書質問もブライトマン卿 (Lord

184) House of Lords Library, *op. cit.* (*The Parliament Act 1949*), pp. 19-20.

Brightman) から出された。2004年10月25日、これに対する答弁書で、ファルコナー憲法問題相は、政府は立法措置を講じない旨を述べるとともに、政府の見解は、「両議会議法には改正する必要がある不明確さはない。両法は、有効な議会議制定法である。」というウィリアム卿 (Lord William) の説明に立脚することを示した。結局、狩猟法案は、2004年11月18日に両議会議法の規定に基づき、国王裁可を得た。

しかし、2004年狩猟法制定後、狐狩猟の関係団体構成員から、1949年議会議法の有効性について司法審査の申立てがなされた (Regina (on application of Jackson and others) v Attorney-General)¹⁸⁵⁾。これは、同法自体が1911年議会議法第2条第1項の規定による特別な手続の下で制定されたものであり、当該手続を修正することは無効であり、したがって同じ手続で制定された狩猟法も無効であると主張するものであった。

2005年1月28日、高等法院女王座部行政法廷は、通常の制定法を形成するものであるとして、原告の申立てを棄却した ([2005] EWHC 94 (Admin))。

2005年2月16日、控訴院民事部もまた、同様に原告の申立てを棄却したが、その理由は、高等法院とは異なるものであった。すなわち、1911年議会議法第2条第1項の権限には一般的制約があるが、1949年議会議法による遅延期間の縮減は、「穏当かつ素直な」修正であるというものであった。ただし、1911年議会議法によって形成された貴族院と庶民院との関係の本質を抜本的に変更することまではできないとした ([2005] EWCA Civ 126)。

貴族院においては、9名の裁判官により上訴委員会で審理され¹⁸⁶⁾、2005年10月13日、全員一致で原告の申立てを棄却した。そこでは、控訴院の理由に立脚せず、歴史的な文脈において第2条第1項の妥当性を認めた。上訴委員会は、1949年議会議法は、1911年議会議法の手続を有効に展開したものであり、その結果として狩猟法も有効であると結論づけた ([2005] UKHL 56)。

185) *Ibid.*, pp. 21-29.

186) 上訴委員会は、通常5名の法曹貴族で審理されるが、時宜に応じて7名ないし9名で審理される。

(2) ソールズベリー・ドクトリン

1945年以降にソールズベリー・ドクトリン（ソールズベリー慣行）が確立されてから、具体的法案にこれが適用されたケースとしては、次のようなものがある。これらは、いずれも労働党政権時に、労働党の政策を実現しようとした際に、ソールズベリー慣行が適用されたものである。

① 1948-49年鉄鋼法案のケース¹⁸⁷⁾

1945年の総選挙のマニフェストで、労働党は、鉄鋼産業の国有化を行うこと、国有化のために正当な補償を行うこと等を掲げ、政権に就いた。鉄鋼法案の目的は、基幹的な鉄鋼産業のうち、大企業及びその関連会社を国有化し、小規模会社は許認可制にすることであり、そのための補償は、1億ポンドとされていた。同法案が庶民院を通過した後、1949年5月24日の貴族院第二読会で、保守党議員が、政府は同法案に対して国民の委任を受けていないと主張した。第五代ソールズベリー侯爵は、1949年6月29日の委員会審査において、保守党及び自由党の合計得票数が労働党の得票数を上回ることを述べ、また、有権者に考慮する機会を提供するため、1950年10月1日まで法律が施行されないよう、施行延期の修正をする旨を述べた。委員会審査及び報告段階の審議で、第五代ソールズベリー侯爵の提案による次回総選挙まで施行期日を延期する修正案が可決された。

② 1975-77年航空産業及び造船業法案のケース¹⁸⁸⁾

航空産業及び造船業法案は、1974年2月及び9月の労働党マニフェストに沿ったものであった。このマニフェストには、港湾業・造船業・船舶修理業・船舶設計業及び航空産業を国有化し、支配下に置くことが盛り込まれており、同法案は、ブリティッシュ・エアロスペースとブリティッシュ・シップビルダーズという二つの公社を設立するものであった。同法案は、1975年5月に公表され、1974-75年会期では他の法案審議の影響により、庶民院第二読会を通過することができなかった。1975年11月に再提出されたものの、1975-76年会期でも両院の不一致により成立しなかった。1976年7月29日、同法案は庶民院を通過し、9月28日、貴族院第二読会が行われ、保守党は反対であったが、貴族院としては否決せず、

187) House of Lords Library, *op. cit.* (*The Salisbury Doctrine*), pp. 27-30.

188) *Ibid.*, pp. 32-33.

通過した。貴族院の委員会審査及び報告段階の審議では、船舶修理業が除外されるなどの修正が行われた。貴族院の修正に庶民院は同意せず、法案は両院を往復した。同法案は、1976-77年会期の1976年11月26日に再提出され、前述のように、1911年議会法及び1949年議会法の適用の可能性もあったが、政府が法案審議を促進するため、結果的に船舶修理業を国有化施策から除外し、施行されることとなった。そのため、議会法は適用されることなく1977年3月17日に国王裁可を得て成立した。

③1978年スコットランド法案のケース¹⁸⁹⁾

エディンバラに直接選挙による議会を設置するためのスコットランド法案は、1978年2月12日に庶民院を通過した。3月14日、貴族院労働党のウィルソン卿(Lord Wilson)が、同法案は、英国の統一性及び議会の主権を脅かすおそれがあり、スコットランドにおける政府の有効性及び効率性に逆効果であるとして、第二読会を行うべきではないとの動議を提出した。しかし、これには野党保守党のフェラーズ卿(Lord Ferrer)、ヒューズ卿(Lord Hughes)が、与党労働党のマニフェストにある法案であり、有権者から委任を受けていると解釈すべき慣行がある以上、庶民院を通過した法律案を否決するのは貴族院の機能ではなく、修正することが貴族院の役割であるとした。その後、庶民院と貴族院の間で法案が往復し、法案成立の後、7月31日、国王裁可が得られた。

(3) 貴族院における政府の敗北

貴族院では、第一読会で法案が印刷配布され、第二読会で法案の基本原則について討論がなされる。ソールズベリー慣行により、総選挙のマニフェストに掲げられた政府提出法案は、第二読会で否決することはできないが、合理的な修正案は提出することができ、表決に付される。委員会段階では、法案は、本会議を離れ、通常は全院委員会に付託されるが、論争的でない法案は、全貴族院議員が出席できる自由度が高い大委員会に付される場合、稀に公法案委員会に付託される場合、証拠及び証言を採集できる特別公法案委員会に付される場合があるほか、議員立法などは特別委員会に付託される場合もある¹⁹⁰⁾。

189) *Ibid.*, pp. 33-35.

190) House of Lords, *Briefing, Bills and how they become law*, 2008.

貴族院では、保守党、労働党のいずれの政権であっても、貴族院の意思が影響的となり得る独立性が担保されている。その理由としては、過去20年間いずれの政党も過半数を持たず、野党とクロスベンチが一致することにより、与党は苦境に追い込まれる可能性があることが挙げられる。庶民院は、ポルスビー (N. W. Polsby) がアリーナ型議会と位置づけたように、本会議場や常任委員会室では与野党が向かい合う形で討論が行われる。一方、貴族院本会議場もほぼ同じような議場の作りであるが、与野党席の間、議長席と向かい合うクロスベンチに中立議員が座り、この中立議員の存在が貴族院の独立性を担保している。

また、議員立法の提出手続も容易であり、バックベンチャーの議員は、庶民院のように抽選を経る必要もなく、比較的自由に法案を提出することができる。党議拘束も、貴族院は庶民院より緩やかであり、バックベンチャーの造反も頻繁に行われる。

①ブレア政権前

従来から、労働党政府は、保守党政府に比べて、貴族院において立法上の敗北をしやすいと考えられてきており、実際、1970年までの第一次ウィルソン労働党政権は、116件の敗北を喫した¹⁹¹⁾。そのうち最も有名なものに、1969年の庶民院（議席再分配）法案に対する貴族院修正があり、その大幅な修正を政府は受け入れず、結局閉会により法案そのものが立ち消えになった。

1970-71年会期から1997-98年会期までの間に、貴族院の表決において政府提案が阻止されたのは、一会期当たり平均23件であった¹⁹²⁾。この期間、保守党政府の敗北件数が、一会期当たり平均8件であったのに対し、労働党政府の場合は63件と、保守党の勢力が強い貴族院では、労働党政府の提案の多くが阻止される結果となった。特に1974年から1979年にかけての労働党政権時代は、政府の敗北件数が多く、とりわけ1974-75年会期と1975-76年会期では貴族院の表決の85%以上が政府の敗北という結果であった。

②ブレア政権以後

1999年貴族院法によって保守党の世襲貴族の多くが排除されたにもかかわらず

191) Brazier, *op. cit.*, p. 258.

192) House of Commons Library, *op. cit.* (*Lords Reform Background statistics*), p. 13.

ず、1997年以降の労働党政権下でも、貴族院は法案中の同意できない条項について、1997年から2001年までの会期において128件の修正で政府を敗北せしめた¹⁹³⁾。

もっとも、貴族院における修正は、庶民院の同意が得られる可能性のある政府修正が大多数となっている¹⁹⁴⁾。修正の多くは、重大な内容変更を含むものではなく、上下両院いずれかで指摘された点に対応するため、ないしは当該法案に新条項を加えるため、政府によって提案されるものである。ただし、与野党対立的な論争の対象となる法案については、政府が望まない修正が施されることがある。政府が敗北を喫した政府提出法案の例としては、2001-02年会期においては、警察改革法案、動物健康法案、反テロリズム・犯罪及び安全保障法案、国籍・移民及び庇護法案、2002-03年会期においては、裁判所法案、免許法案、通信法案、コミュニティ・ケア（遅延退院等）法案、刑事司法法案、健康及びソーシャル・ケア（コミュニティ・ヘルス及び基準）法案、2003-04年会期においては、エネルギー法案、年金法案、計画及び取用法案、2004-05年会期においては、教育法案、テロリズム防止法案がある。庶民院における貴族院修正についての討論は、政府による貴族院修正に対する野党の再修正ないし望ましくない貴族院修正に反対する政府の動議に集中する傾向にある¹⁹⁵⁾。

貴族院における公法案の修正実績、政府提出公法案に係る修正実績は、表7及び表8のとおりである。政府が敗北した場合でも、貴族院修正は、庶民院で覆されるか又は両院間の妥協事項となるが、英国の貴族院は、「修正の院」の役割を担っている。第二院による立法の修正機能は、諸外国の第二院においても同様の役割がみられ、立法の内容の精査の機会をもたらすとともに、法案の提案者に再考する機会を与えるものと言えよう。

193) Rogers and Walters, *op. cit.* (6th edn.), p. 238.

194) Robert Blackburn and Andrew Kennon, *Griffith and Ryle on Parliament, Function, Practice and Procedures*, Sweet & Maxwell, 2003, p. 333.

195) *Ibid.*, p. 334.

表7：貴族院における公法案の修正実績

	全法案数	修正法案数	修正案提出数	修正数
2001-02年会期	63	27	8,253	2,102
2002-03年会期	63	32	9,521	2,828
2003-04年会期	51	33	9,432	3,252
2004-05年会期	34	14	3,266	887

(出典) *House of Lords Public Bill Sessional Statistics For Session 2001-2002, 2002-2003, 2003-2004, 2004-2005*に基づき作成。

表8：貴族院における政府提出公法案に係る修正実績（括弧内は修正案提出数ないし修正数）

		法案数	修正案 提出法案数	修正案数	政府敗北 法案数
2001-02年会期	貴族院先議	11	10 (1,767)	6 (303)	1 (5)
	庶民院先議	26	17 (6,279)	15 (1,737)	10 (44)
2002-03年会期	貴族院先議	10	10 (3,737)	9 (1,049)	7 (26)
	庶民院先議	24	16 (5,661)	15 (1,708)	8 (45)
2003-04年会期	貴族院先議	11	11 (3,847)	11 (1,395)	6 (19)
	庶民院先議	22	17 (5,519)	15 (1,795)	10 (32)
2004-05年会期	貴族院先議	9	8 (1,612)	6 (386)	5 (11)
	庶民院先議	18	9 (1,645)	8 (501)	4 (11)

(出典) *The Work of the House of Lords, 2001-02, 2002-03, 2003-04, 2004-05*に基づき作成。

(4) 特定事項の審査

特定事項の審査に関しては、憲法委員会、欧州連合委員会、経済問題委員会、科学・技術委員会の各特別委員会において、専門的審査が行われるようになってきている。

最も活発な特別委員会が欧州連合委員会で、これは1974年に欧州共同体に関する特別委員会として設置され、1999年にこの名称に改称されたものである。同委員会は、7小委員会を有し、欧州連合とEU立法について審査を行う。科学・技術委員会は、二つの小委員会を有し、科学政策を審査し、委員には著名な科学者を擁する¹⁹⁶⁾。委任法規命令については、委任権限及び規制改革委員会と委任法規命令評価委員会において審査を受ける。

2001年以降、貴族院改革の一環として、さらに特別委員会が設置されている¹⁹⁷⁾。経済問題委員会は、従前のイングランド銀行金融政策委員会を改組して設置されたもので、財政法案の政策面を審査している。また、憲法委員会は、貴族院改革に関する王立委員会の勧告を受けて2001年2月に設置され、憲法にかかわるすべての公法案について、政策の調査、審査及び報告書の作成を行っている。これらの委員会は、庶民院には対応するものがないものである。

(5) その他

ブレア政権前後で、大きな変化があったのが、貴族院の司法機能である。

①ブレア改革前

イギリスの貴族院は、イングランド、ウェールズ、北アイルランドの民事・刑事裁判における最終上告審であり、また、スコットランドの民事裁判の最終上告審として、最高裁判所の機能を担ってきた。12名の常任上訴貴族は有給の貴族院議員であり、1876年上訴管轄法により上級判事や法廷弁護士から一代貴族に任命され、貴族院での審理と判決を補佐するものとされている。また、大法官は、内閣と進退をともにする閣僚であると同時に、司法部の長であり、上院としての貴族院の議長でもあった。

②ブレア改革後

これについては、前述のとおり、2003年6月から、大法官府を廃止、憲法問題省を設置し、憲法問題相が移行期間の大法官を兼任することとされ、これは2007年5月に司法相兼大法官に引き継がれた。また、2005年憲法改革法により、最高裁判所が創設されることとなった。同法の目的は、大法官の職の修正、最高

196) Rogers and Walters, *op. cit.* (6th edn.), p. 378.

197) *Ibid.*

裁判所の創設等による権力分立であり、これにより、大法官は司法的職務を担わなくなるとともに、貴族院議長の職も別に創設されることとなった。なお、最高裁判所は、常任上訴貴族が12名の初代裁判官となり、現在、刑事法院のある建物（パラメントスクエアを挟んで議事堂の向側に所在するミドルセックス・ギルドホール）において、2009年10月に発足する予定である¹⁹⁸⁾。

VI 結論

1 ブレア政権下の貴族院改革の意義

本論中でも記したように、労働党は、1997年総選挙のマニフェストで「憲法改革」を掲げた。英国には、成文の憲法典はなく、憲法レベルの規範は、憲法的重要性を有する議会制定法、判例法、憲法習律等によって構成されている。このうち、憲法改正手続で定式化されているものは、憲法的意義を有する議会制定法についてであり、これは通常法律の立法手続と同じである。英国におけるこの憲法改正手続の在り方を反映し、ブレア政権では、総選挙で調達された民意を背景として、議会制定法によって次々と憲法改革の推進が行われた。

労働党は、かつての貴族院廃止論から貴族院の民主化に政策転換し、1997年以降の総選挙で貴族院改革を公約の一つとした。そして、世襲貴族の排除、貴族院の最高裁判所機能の分離などの可視的な実績は、議会制定法によって達成された。

ただし、法案修正によって、世襲貴族が一部残存する結果となり、当初は廃止方針であった大法官の職についても職自体は残存する結果となっている。そして、新たな第二院の構成等に係る改革は紆余曲折し、ブレア政権後も議論が継続している。これは、英国の議会改革が、英国の政治システムの特徴を反映して、一貫した改革の達成が困難なものであり、改革の方向性や最終目標が必ずしも明瞭とはならないことの現れである¹⁹⁹⁾。

「第三の道」を掲げて登場したブレア政権全般に対する評価は、労働党内・周辺知識人・評論家の間でも、ニューレーバーの擁護論、ニューレーバーの否定

198) Ministry of Justice, *Supreme Court*, <<http://www.justice.gov.uk>>.

199) See Oliver, *op. cit.*, p. 202.

論、現実的アプローチの観点から、肯定論と否定論とが対立している²⁰⁰⁾。ブレア政権の改革実績については、立場により様々な評価が可能であり、貴族院改革の実績に対する評価についても同様のことが考えられる。それは、現実の政治の中で種々行われた妥協をどのように評価するかにも関係してくる問題である。

それでもなお、一世紀近くにわたり懸案となっていた貴族院改革を相当程度短期間で達成し、さらなる改革の道筋をつけたことは、英国憲法の歴史の中でも特筆すべきことではある。かつて大多数を占めた世襲貴族に代わって、既に一代貴族が大多数を占める貴族院は、伝統的な身分制議会の名残を継承しつつ、実質的には任命制の第二院に変容してきている。今後、公選議員と任命議員からなる新たな第二院が英国議会上に登場するならば、House of Lords以外の名称となることも含めて²⁰¹⁾、二院制を語る上で大きな歴史的意義を有するものの、世界ではほぼ唯一となっている身分制議会たる「貴族院」の実質的な消滅をも意味することとなろう。

2 「第二院の構成と権限」に係る改革の到達点と課題

20世紀初頭、1911年議会法は、その制定文において「世襲ではなく人民を基礎にして構成された第二院を現存の貴族院に代替することが企図されているが、このような代替を直ちに実施することはできない」と宣言した。貴族院改革の歴史を振り返るならば、世襲を基礎としない第二院の構築が直ちに実現されないことから、まずは権限の縮小が行われたのは同制定文の示すとおりであった。貴族院の構成に係る改革は、おおむね20世紀後半に行われたわけであるが、まず一代貴族の導入により世襲の要素を削減し、ブレア政権下で世襲貴族の大多数を排除し、「人民を基礎にして構成された第二院」の構築の端緒がつけられたのは、1911年議会法の制定から約一世紀を経てのことである。

ブレア政権による貴族院改革の第一段階である世襲貴族の出席及び表決権の廃止については、1999年貴族院法によって一応の達成をみた。これは、英国憲法

200) 山口二郎『ブレア時代のイギリス』(岩波書店、2005年)128-142頁を参照。

201) 王立委員会報告書では、第二院の名称及びその議員の称号は、今後の状況次第としている(Royal Commission, *op. cit.*, p. 172 (Paragraph 18.11.)).

の根幹にかかわる極めて革新的ものである。英国において王制廃止論・共和制移行論は支配的ではないが、この改革は、英国王室をとりまく貴族制度そのものにも影響を及ぼし得るものである。

しかし、「人民を基礎にして構成された第二院」の構築については、どのように、どの程度「人民を基礎」とするかを含めて、これから制度設計が図られることとなる。貴族院改革の新段階の議論の出発点となった王立委員会報告書には示唆的な見解が数多く示されており、そのアイデアをいかに現実のものとして採り入れるかという実行段階が重要となる。とりわけ、第二院の「専門性」、「中立性」、「民主的正当性」を同時に実現するという問題にいかに対処するかが焦点となってくる。具体的には、専門性を持った議員をいかにして選出するか、中立性を保った議員集団をいかに確保するか、民主的正当性の実現のための公選議員の割合をどの程度とするかが課題となる。このことから派生して、公選制の導入に際して選挙制度をどのようなものとするか、第二院の政党化をいかに抑制するか、第一院の選挙制度との差別化をどのように行うかという課題もある。これらの諸課題は、我が国を含む単一国家の第二院に共通する悩みでもある。

他方、貴族院の立法機能の基本となる権限は、1911年議会法、1949年議会法、ソールズベリー慣行などにより長期にわたって形成されてきたものであり、貴族院の修正の院としての役割は広く認識されていると言ってよい。貴族院は、公法案についてはもはや停止の拒否権しか持ち得ない。本論中で述べたように、上下各議院の決議によるソールズベリー慣行の文書化、貴族院の審議期間の制限というような動きはあるが、貴族院の立法権限に根本的な変更を加えようとする動きは主流をなしてはいない。これは、現在の貴族院の庶民院に対する抑制と均衡の役割が、現在の上下各議院の構成の下で承認されていることの現われと言えよう。

1911年議会法が世襲を基礎とする貴族院の改革がなされないことを前提として、その機能に制限を加えるものであったことからするならば、世襲貴族が大多数を占めることがなくなった貴族院の権限は、見直されることが不可避のはずである。それにもかかわらず、立法に係る権限について根本的な変更の必要が求められていないというのは、世襲貴族ではなく一代貴族が中心であったとしても、

非公選の議院であるがゆえに停止的拒否権が最適というロジックが背景にあるものと思われる。

しかし、今後公選議員が部分的にせよ貴族院に導入されるならば、これと表裏一体のものとして、第二院の権限の在り方をめぐって問題が生じるであろう。前述のように、新たな第二院の構成に係る制度設計に当たっては、公選議員と任命議員の割合をどのようにするかが問題となっているところであるが、これとともに、第二院が有することとなる民主的正当性をどのように評価し、どの程度の権限を持たせるかが焦点となるだろう。これに関しては、貴族院が庶民院を補完する機能として、立法機能以外にも、憲法、人権、委任法規命令、欧州連合等に係る特定事項の審査機能が評価されているが、貴族院に公選制が導入されるならば、政府活動の審査機能は弱まるのではないかとの指摘²⁰²⁾も傾聴に値する。

なお、ウェストミンスター議会の権限がスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドに委譲されたことを踏まえて、第二院に各地域の代表議員を部分的に導入するという構想もあるが、これは、典型的な連邦国家でなくとも、第二院に各地域を代表させることの有用性を示すものと言えよう。

3 改革手法の問題

今般の貴族院改革は、言うまでもなく、ブレア労働党政権のイニシアティブにより行われたものであり、当事者たる貴族院の発意で行われたわけではない。改革の客体たる貴族院は、従前は保守党が多数を占めており、基本的には政府の提案に対して抵抗を繰り返すという構図であった。

ブレア政権では憲法的意義を有する議会制定法によって改革を行ったわけであるが、この場合には、政府の立法計画に従って進捗させることが可能であり、1911年議会法及び1949年議会法によって庶民院の意思を優越させることもできる。ここで問題となるのが、かかる庶民院の優越を発動することの適否であろう。これについて本稿では、1949年議会法に係る議論の紹介を行ったところであるが、二院制ないし貴族院のような憲法問題に係る議会制定法については、国王と

202) Oliver, *op. cit.*, p. 202.

庶民院の意思の合致（実質的には庶民院の意思）のみによって行い得るか、あるいはそれが妥当なのかということが生じ得る。実際には、両議会法の適用は重大な結果をもたらすため慎重に行使されるが、両議会法の規定が政治的圧力に用いられる場合がある点にも留意する必要がある²⁰³⁾。

なお、議会制定法と異なり、両院関係をめぐる慣行は、長期間かけて形成されることが一般的であり、その帰結として急速な改革に馴染みにくく、現在も慣行の根本的な見直しは想定されていない。なお、慣行には柔軟性があるものの明確性に乏しいため、現在検討されているように、両院の合意を前提として決議等により成文化することは、慣行の内容を明確化することに資するであろう。

また、議会内での改革の進め方として今一つ注目したいのは、貴族院改革の第二段階において、合同委員会方式が用いられたことである。両院総会のような合同会議、両院横断的な政党合意などが無い場合において、合同委員会方式というのは合意形成のための一つの方策であろう。しかし、合同委員会の提示したオプションを各議院で表決に付するとデッドロックに陥ることがあるのは、本論でみたとおりである。これは図らずも、最終的に各議院に委ねた際の合意形成の難しさとして、合同委員会方式の限界を示すものとなっている²⁰⁴⁾。

より根本的な問題として、各議院をどのように構成するか、各議院にどのような役割を担わせるか、両院関係をどう設計するかなどを構想する場合には、上院・下院を別個に改革するのではなく、そもそも「二院制改革」としてトータルに検討すること、そのための両院の合意形成のための仕組みを用意しておくことが必要となる。

4 第二院の存在意義

貴族院は、20世紀初頭以来、権限を縮小する歴史の中で、世襲貴族中心の構成を変容させつつ存続を図ってきた。ブレア政権下の貴族院改革についても、そ

203) 2005年憲法改革法は貴族院先議であったが、貴族院の抵抗があったため、庶民院院内総務が庶民院に法案を再提出し、議会法の適用を示唆するような経緯もあった。

204) これと並行して、貴族院の民主化を標榜してきたブレア首相が一時全員任命制に傾くという経緯もあり、また、数次にわたる一代貴族の任命によって労働党が貴族院で比較第一党となったのは、ある種皮肉なことであった。

の歴史の延長にあるようにも見える。

しかし、これまで述べてきたことから明らかなように、高度の専門性を有し、特定政党が支配的でない中立性を備えた第二院は、法案修正、政府活動の審査、憲法問題などの各領域でその存在意義を顕在化させている。英国における第二院は、庶民院を補完し、議会が内閣に対する抑制と均衡の役割を担う上で、重要な役割を果たす²⁰⁵⁾。また、第二院への公選制の導入は、庶民院の代表制度では反映することができない民意を反映し、庶民院の補完を担い得るという点で積極的な意義を見出すことができる。

このように考えるならば、かかる役割を持ち、下院を補完する上院の有益性は、「現実の庶民院を見ると、修正機能を持ち、また、政治に専念する第二院を並置しておくことは、必要不可欠とはいえないにしても、極めて有益である」とのバジョットの指摘以来なお命脈を保っていると言い得るのではないだろうか。

二院制一般を考える際に、ブレア政権下の貴族院改革が与える示唆も、まさにこの点にあると言えよう。英国議会における新たな第二院の構成と機能の具体的な在り方については、ブレア改革の過程で豊富なアイディアが提示されている。21世紀における英国の貴族院改革の実施動向を、引き続き注視する必要がある。

205) See Donald Shell, *The House of Lords*, Manchester University Press, 2007, pp. 169-170.