

## 論 説

# イギリス憲法改革の議論 —労働党政権下の貴族院改革を中心として—

和知賢太郎

## 目 次

はじめに

1. 憲法改革と1997年以前の貴族院改革
2. 労働党政権下の貴族院改革の第一段階
3. 憲法改革法と貴族院からの司法機能の分離
4. 2007年および2008年の政府白書とその後

おわりに

## はじめに

イギリス憲法は憲法典の形式をもたない不文憲法であり、議会制定法、判例法、憲法習律などの法源によって構成され、通常の法改正と同様の手続で改正が可能な軟性憲法としての性格を有している。そのイギリスで、現在、憲法改革の議論が盛んである。庶民院でも政治・憲法改革委員会による不文憲法を法典化する可能性の調査など、憲法問題全般にわたる調査を行っている<sup>1)</sup>。

これまでも1972年の「ヨーロッパ共同体法」<sup>2)</sup>などに代表されるようにイギリス憲法の根幹にかかわる立法があるが、1990年代に至り憲法改革

が急速に進展している。その憲法改革の流れを見ると、大別して5つの局面に分かれるといえる。

第1は、貴族院を中心とした議会改革である。第2は、権限委譲である。ウェールズおよびスコットランドで各々議会を設置するとともに、イギリス議会との関係からその権限配分を定めた1998年の「ウェールズ政府法」<sup>3)</sup>、「スコットランド法」<sup>4)</sup>が制定された。また、北アイルランドへの権限委譲を定めた「北アイルランド法」が同年に制定されたが、2000年に北アイルランド議会に関する同名の法が制定された<sup>5)</sup>。第3は、地方政府改革である。すでに1986年に大ロンドン市（GLC）がサッチャー保守党政権の下で廃止されたが、1999年に大ロンドン庁の設置と市長の公選制・選挙方法等を定めた「大ロンドン庁法（GLA）」<sup>6)</sup>が制定され、また2000年には「地方政府法」<sup>7)</sup>によって地方機関の権限強化など、地方政府の改革が実施された。第4は、人権保障に関してヨーロッパ人権条約を国内法化した「人権法」<sup>8)</sup>が1998年に制定された。第5は、憲法改革を継続的に行うための憲法問題省（the Department for Constitutional Affairs）の創設である。

このほかにも、2000年には「情報自由法」<sup>9)</sup>、レファレンダムの一般法である「政党、選挙およびレファレンダム法」<sup>10)</sup>がブレア政権の下で次々と立法化された<sup>11)</sup>。

こうして、憲法改革に関連する議会制定法が次々と成立したが、統治機構の要である二院制議会的一方である貴族院改革はブレア政権の下で始まった。1997年5月に成立したブレア労働党政権下では、総選挙における労働党マニフェスト<sup>12)</sup>の方針に従って、重要な憲法上の改革が行われたのである。その中でも貴族院の正当性と権威が問われている状況を背景として、その改革を求める流れは急加速した。1997年、労働党政権は民主制、代表制という観点から改めて貴族院改革を打ち出し、1999年1月、政府は貴族

院改革のための法案を議会に提出し、11月に両院を通過して世襲貴族が自動的に議席を世襲し、議決権をもつという仕組みを改め、過度期の貴族院に残る92人の議員を除く世襲貴族議員が議院を去ることになった。ここに労働党政権下での貴族院改革の一步を踏み出したのである。

イギリスの憲法改革（Constitutional Reform）に関しては、各種の報告書、白書、緑書などから映し出される議会制定法の制定までの議論は重要である。本稿では、これらを手掛かりにして労働党政権下で行われた貴族院改革に焦点を絞り、ほぼ10年にわたるイギリスの憲法改革の動向を分析し、その行方を検討する。

## 1. 憲法改革と1997年以前の貴族院改革

イギリスでは、そもそも憲法を「改革または変革する」とは何かという明確な定義がないとされている。したがって、憲法改革または変革の過程を考察するさいにもその用語から出発することになる<sup>13)</sup>。たとえば、憲法「変革」は、「広範な包括的計画の部分ではないが、不可避の継続的な変革」と「新たな、より良き、より適正な仕組みによって（憲法の基本的価値に影響を与えようとする）変革」に区分して<sup>14)</sup>、報告書の付託事項を確定することにもなる。そして憲法「変革」にあたって大分部は立法措置が必要となるが、「憲法上の立法とその他の立法を区別する方法については議論の余地がないものはない。形式上、すべての主要な立法は同じである」<sup>15)</sup>ため、両者を区別する方法も議論の対象となってくる。例えば、①議会の組織および構成への変更、②議会権限の変更または権限委譲、③王位の継承または君主の権限の変更、③議会と政府間の権力の均衡に関する実質的変更、④中央政府と地方政府間の権力の均衡に対する実質的変更、⑤体制および裁判所の裁判権に対する実質的変更、⑥イギリス国教会に対

する実質の変更、⑦国民の自由に対する実質の変更を挙げているが<sup>s16)</sup>、全てを網羅するものではないことを認め、「憲法変革」の定義の困難さが浮き彫りになっている。

憲法改革（以下、「改革」とする）の中で、議会組織および構成をめぐる改革議論は、ほぼ100年にわたって継続的に行われてきた。14世紀に二院制の形態が出現して以来、庶民院（the House of Commons）と貴族院（the House of Lords）とから構成されるイギリス議会は、二院制議会のモデルとして各国に影響を与え、発展してきた。

貴族院が世襲貴族（hereditary peers）と一部聖職者（spiritual peers）<sup>17)</sup>によって構成されるようになったのは16世紀のことである。歴史的には世襲貴族がイギリス議会制度の中で大きな役割を果たしてきたといえるが、その世襲貴族が立法部の舞台から役を降ろされようとしている。これまでも包括的な貴族院改革への道を探る試みは議院の再編または廃止など、ほぼ1世紀にわたって繰り返し行われてきており、20世紀を通じての憲法改革の主要テーマでもあるといえる。1900年代の貴族院改革の重要な動きは次のごとくである。

第1は、1911年の「議会法」（Parliament Act 1911）の制定である。1909年、保守党が圧倒的多数を占める貴族院が、当時のロイド・ジョージを首班とする自由党政府の予算案を拒否する構えをみせ、1910年に2度の総選挙が行われた。そこで、1911年、自由党政府は庶民院で可決された法律を貴族院が拒否する権限を否定する法案を提案し、「議会法」が成立して、庶民院の優位が確立した。

第2は、1945年、政権党の選挙マニフェストに関する法案について貴族院は阻止できないというソールズベリ・ドクトリン<sup>18)</sup>が確立し、1949年の議会法（Parliament Act 1949）によって、1911年の議会法が改正され、貴族院の法案を引き延ばす権限が2年から1年に短縮された。

第3は、1958年の一代貴族法（Life Peerages Act 1958）により一代貴族制度が創設され、世襲貴族以外の貴族が貴族院を構成するようになり、初めて女性の一代理族の出席権が認められた。また、父スタンスゲート伯爵死去に伴うトニー・ベン庶民院議員の議員身分の喪失後、1963年の爵位法（Peerages Act 1963）によって一代に限って爵位の放棄が認められ、女性貴族およびスコットランド貴族の出席権が認められた。

第4に、1968年11月、労働党政権は白書を発表し<sup>19)</sup>、同年12月、発言権および議決権を有する議員と、発言権は有するが議決権をもたない議員の二層からなる議会とする「議会法案（No2）」を庶民院に提出したが、廃案となり、ここに包括的貴族院改革は失敗に終わった<sup>20)</sup>。

その後、1968年から1998年までに主要なものでも169に及ぶ改革案が公表されているが<sup>21)</sup>、1997年以前は、貴族院に関する政治的合意はなかったといつてよいであろう<sup>22)</sup>。

## 2. 労働党政権下の貴族院改革の第一段階

このような状況のなかで、1979以来、保守党が政権の座にあったが、1996年2月、当時の野党であった労働党のトニー・ブレアが世襲貴族議員の廃止を含む貴族院改革を提案した。1997年5月の庶民院選挙で、圧倒的な議席を占めた労働党が政権を握ると、ブレア首相は貴族院の大規模改革に着手した。それは、改革の柱の一つとして、世襲貴族議員の議席および議決権を剥奪し、組織・権限などに関する広範な改革を行うというものであった。しかし、この労働党の貴族院改革の動きは、突然に、偶然に生じたわけではなく、保守党サッチャー信奉者の諸政策の内容に驚いた労働党が、3度の総選挙での敗北の経験を基にして、1980年代にすべての政策を検証し、憲法改革に対するこれまでの慎重な取組みを捨て去った結果であ

るとも言える<sup>23)</sup>。

政府は、段階的な手順に基づく改革を推進するため貴族院改革の第一段階として、1999年1月、『議会の現代化 - 貴族院改革』<sup>24)</sup>と題する白書を発表して、付託事項を示して王立委員会 (Royal Commission) の設置を提案した<sup>25)</sup>。同年11月の「貴族院法」によって、過度的に92人の世襲貴族を除き、世襲貴族は議員の地位を失うこととなった<sup>26)</sup>。その当時の世襲貴族747人から92人に減少させることになったが、この時点では、依然として貴族院改革のコンセンサスが十分にできあがっておらず、妥協の産物であるともいえる。しかし、貴族院年法によって、世襲貴族が世襲によって議院の議席および議決権を有するという約700年にわたる英国議会の伝統が、ここに終焉を迎えることになったのである。

また、前述の白書の提案<sup>27)</sup>に基づいて、2000年5月、暫定的な貴族院のために政府から独立した一代貴族の任命機関として貴族院任命委員会 (Appointments Commission) が設置された。任命委員会は、これまで首相によって行われていた政党無所属の一代貴族を指名し、政党指名を含むすべての指名を審査し、適否の基準の維持を確保することになった。

このようにして、貴族院改革は、暫定的に一部の世襲貴族を残して、世襲貴族を大幅に削減するという第一段階が終了した。

## (1) ウェーカム委員会報告書

政府は、貴族院改革の第二段階に備えて、1999年2月、ウェーカム卿を長とする12人から構成される王立委員会を任命した。王立委員会は1年間にわたる議論の結果、2000年1月、『将来の議院』<sup>28)</sup>と題する貴族院改革の報告書 (以下、ウェーカム委員会報告書) を提出した。

ウェーカム委員会報告書は次のような構成をとっている。(1) 序、(2) 貴族院の発達、(3) 第二院の総体的役割、(4) 立法、(5) 憲法

の擁護、(6) 国民全体および地域への意見表明、(7) 制定法的文書の綿密な調査、(8) 政府責任、(9) 法律貴族と第二院の司法的機能、(10) 改革後の第二院の特徴、(11) 議院構成の諸原理、(12) 構成：特別の提案と実際上の問題、(13) 委員会の任命、(14) 既存の一代貴族、(15) 宗教代表、(16) 手続、(17) 財源、(18) 爵位と名称、(19) 本報告の実施となっており、全19章から構成され、132に及ぶ勧告が提案されている。その中から主要なものを挙げてみると次のごとくである。

1) 4つの主要な上院の役割を挙げている。①庶民院とは異なる経験・見解から、法案や政務に影響を与えるさまざまな方策を提供するという「広範な源からの助言」を行い、②地域、職業、少数民族、宗教、文化など英国社会の広範な代表であり、社会のさまざまな経験・伝統を反映する「国の各層」から構成され、③執行部を効果的に監視するなど庶民院を補完して、チェック・アンド・バランスを重視し、④現在欠けている国民・地域の直接の声を反映することとしている。

2) 議院の権限については、根本的な変更の必要性は認められない。

3) 立法機能については、現存の第二院の立法機能は変更せず、第二院が有する憲法を擁護するという役割は維持されるべきであり、草案段階の法案に関して、より綿密な審査が必要であり、法律委員会によって起草された法改革法案の審議をいかに促進するかを検討すべきである。

4) 憲法保障については、憲法と密接に関係する立法、人権に関する法律案・制定法的文書の審議のために、憲法委員会および人権委員会を設置する。

5) 地方の直接の声を反映させるため、一定割合の地域代表議員を選出する。

6) 委任立法およびヨーロッパ連合の事項に関する大臣の処理を審議する既存の機能を維持し、特に、前者については新たな手続によりその機能

を拡大する。

7) 政府責任については、庶民院議員の大臣に第二院委員会への発言・答弁を認め、また、議会に提出される条約を審議し、批准前に議会が検討しなければならない諸事項について両院に注意を促す委員会を設置する。

8) 法律貴族と第二院の司法的役割は変更しない。大部分の立法に潜む社会の発展と政治バランスを知ることができる立法部に、上位の裁判官が所属することに若干の利点がある。

9) 第二院の特色は権威、信頼、イギリス社会全体の代表である。一定の議員は、政治以外の経験と幅広い専門知識、憲法上の諸問題・人権に対して慎重な判断が可能な知識等を有し、哲学的、道徳的、精神的視野を有するなどして、政党支配の外にあって第二院が一政党に支配されず、長期的な視野に立つことが重要である。

10) 議院の構成については、約550議席とし、15年の任期で、地域代表議員については65人、87人、195人の3つの選択肢を提示して、12の地域の選挙で選出し、任命委員会が任命した議員からなる。

11) 現存の一代貴族については、出席および議決権を存続させる。

12) 称号および第二院の名称については、今後の課題とする。

そのほか、宗教代表に関しては、イギリス国教会以外の宗教の代表者に議席を付与する、などが提案されている。その上で、新たな上院がより民主的で、国民を代表するものとなると結論付けている<sup>29)</sup>。

ウェーカム報告書は両院の権力バランスに関しては抜本的な改革を提示するものではなかったが、その報告結果を検討するために両院合同委員会が設置されることになった。

## (2) ウェーカム委員会報告以後

2001年6月の総選挙にあたり、労働党マニフェストは「庶民院の伝統的



な優越を維持しつつ、貴族院をより代表的、民主的にするために、残りの世襲貴族の排除を含めて、貴族院改革を完結することを約束する」<sup>30)</sup>とした。選挙における労働党の勝利により、政府はウェーカム委員会報告の実行に向けて改革の第二段階に踏み出した。

政府は、2001年11月、ウェーカム委員会報告書を受けて『貴族院：改革の完結』<sup>31)</sup>という白書を発表した。白書では、第1に、残りの世襲貴族議員の排除、第2に、これまで制定法に基づいて設置されていなかった任命委員会を制定法上の委員会とすること、第3に、議員の大多数については、前回総選挙の得票数に比例して政党によって指名された者および120人の無党派議員を任命委員会が任命し、120人の地域代表議員を直接公選とし、暫定的に定数を750人とするが、10年後に、貴族院議員の定数を600人することなど、改革の次段階の構想が示された。議員の大部分を制定法上の任命委員会により任命することになっているのは、時の政府によって操作されないための安全装置であるといえる<sup>32)</sup>。

白書は、ウェーカム委員会報告の大筋を取り入れているといえる。すなわち、議員と貴族を分離し、大部分の議員は任命制により選び、制定法上の独立した任命委員会を創設し、貴族院の権限はほぼ現状のものとするなどである。しかし、一方で白書とウェーカム委員会報告書との相違点もある。上院の議員の総定員数、地域代表議員の数と選出方法、また、ウェーカム委員会報告が、選出および任命議員のいずれも独立性の確保という観点から12年から15年の任期を提案しているのに対して、白書は、責任という観点から、諸外国の上院との比較をしながら、15年という長期の任期に対して難色を示した。

その後、政府は上院のあり方について両院合同委員会を設置し、「貴族院改革に関する合同委員会」は2002年12月に『貴族院改革:第1報告書』<sup>33)</sup>を公表し、議院の構成について7つの選択肢（全員任命、全員選出、

80%任命・20%選出、80%選出・20%任命、60%任命・40%選出、60%選出・40%任命、50%任命・選出)を提案し、両院で審議の後、選択肢について投票するよう求めた<sup>34)</sup>。2003年2月、この提言を受け、庶民院で廃止の選択肢を加えることが動議として提案され、8つの選択肢についての自由投票の結果、庶民院はすべての選択肢を退け、貴族院は全員任命を採択し<sup>35)</sup>、政府の白書に示された提案は支持を得ることができなかった。2003年5月には『貴族院改革：第2報告書』<sup>36)</sup>が公表され、貴族院の構成に関して見解の相違を認めながら改革の継続を確認した。

こうした流れのなかで、2003年9月、憲法問題省は『憲法改革：貴族院のための次段階』<sup>37)</sup>という諮問書を提出し、残りの世襲貴族議員を排除し、制定法上の独立の任命委員会の設置を提案した。このなかで、任命委員会は議会に対して責任を有し、任命の数・時期の決定、無所属政党の議員の選出、政党指名の監督を行い、また、議員定数を600人以下まで削減するなどの考えを示した<sup>38)</sup>。

### 3. 憲法改革法と貴族院からの司法機能の分離

貴族院の上訴管轄権の起源は中世初期の国王に対する諮問機関である Curia Regis にまでさかのぼるといわれ、コモン・ロー裁判所の発達にもかかわらず、最高裁判所としての役割を維持し、14世紀の二院制の出現とともに、貴族院が次第にその役割を継承していったとされている。現在のそのような形態に至ったのは、1876年の上訴裁判権法 (The Appellate Jurisdiction Act 1876) によって最初の一代貴族である法律貴族が創設され、以後、最高裁判所としての機能を有することになった<sup>39)</sup>。

ウェーカム委員会報告書では、権力分立の原理が厳格に適用されていないイギリスにおいて、運用上、習律によって貴族院が有する司法作用と立

法作用の間には厳格な分離がなされており、「第二院が現行の貴族院の司法機能を引き続き行使すべきでないという理由はない」<sup>40)</sup>として、貴族院の司法的機能の変更は提案されていなかった。しかし、2003年6月、政府は憲法問題省の創設、大法官府の廃止、新たな連合王国最高裁判所（United Kingdom Supreme Court）の創設を発表した<sup>41)</sup>。特に、憲法問題省は大法官府のほとんどの機能を引き継ぐことになり、それは、立法と司法の機能を合わせ持つという特異な機関である大法官<sup>42)</sup>が有していた裁判官と貴族院議長役の終焉を示すものでもあった。憲法問題省の主たる役割は独立の司法委員会の設置、法律貴族による既存の貴族院上訴委員会に代わる新たな最高裁判所の創設、貴族院議長職の改革であった。

憲法問題省によって提出された「憲法改革法」<sup>43)</sup>は、2005年3月24日、女王の裁可を経た後、成立した。憲法改革法は貴族院の立法機能と司法機能を分離し、①大法官府を改革して、司法機能を首席裁判官（Lord Chief Justice of England and Wales）に委譲し、②貴族院の上訴裁判権を廃止して別組織の最高裁判所を創設し、③新たに司法任命委員会を設置するというものである。大法官職に関しては、司法部に責任を有する閣僚としての役割を果たすが、もはや裁判官および司法部の長ではないこと、大法官職の任命資格、大法官と首席裁判官の機能配分、裁判所の独立、貴族院議長、大法官の機能について規定されている（Part2）。

首席裁判官は司法の長としてそれまで大法官が有してきた機能を引き継ぐことになり、また、大法官は司法部に關係する責任分野に関して決定を下す前に、首席裁判官に諮問または同意を得ることになった。最高裁判所は既存の法律貴族による制度に代わるものとして創設されるもので、新設された裁判所の裁判官の任命、裁判所の管轄権、手続等について規定されている（Part3）。最高裁判所は12人の裁判官（Justices of the Supreme Court）から構成され、最初のメンバーは12人の常任上訴貴族（Lords of

Appeal in Ordinary) で、裁判官にとどまる限りは貴族院における議席および議決権はない<sup>44)</sup>。

司法任命委員会については、委員会がイングランドおよびウェールズの各裁判所の裁判官、若干の審判所の審判員の候補者の選出、首席裁判官・高等法院各部の長・控訴院裁判官 (Lords Justices of Appeal) の任命に関する特別の取決めに關する責任を有し、また、任命委員会が大法官に対して選出者を報告し、大法官の任命または女王の任命に対する推薦などが規定されている (Part 4)。

2005年12月の貴族院憲法特別委員会の報告書<sup>45)</sup>では、憲法改革法の施行によって一般的にどのような変革につながるかが述べられている。すなわち、最も重要な点は裁判官の任命、議会における法律貴族の位置づけ、裁判官としての大法官の役割、司法権に關する大法官の権限、司法権の長としての首席裁判官の権限など、これまで時の経過とともに憲法習律および実務に服してきた不文憲法の重要な領域が立法化されることになった。これらの不文憲法の領域が21世紀に司法部が直面するさまざまな挑戦に耐えられず、現代民主制においては、特に、司法部がより開かれ、透明性を有していなければならないという考えを反映したものといえる。また、外交、戦争と平和、条約の締結、公務員制度、大臣責任などの他の不文憲法の領域においても、コモン・ロー、憲法習律および政治実務からなる複雑な構造に關しても、その正当性を維持するためにより開かれた、透明性のある法的根拠が求められることになり、これまで憲法の「不文」としての性格に変革をもたらすことになるであろうとしている<sup>46)</sup>。

こうして、憲法改革法によって貴族院の立法機能と司法機能を分離した後、残された立法機能の改革へという段階に向かうことになった。その後、2006年12月に、両院に關する憲法習律を検討した両院合同委員会報告書<sup>47)</sup>に對する政府の見解が、『憲法習律に關する両院合同委員会の報告書に對

する政府の対応』<sup>48)</sup>として公表された。そこでは上院の「修正の院」(Revising Chamber)としての役割の重要性を認識した上で、政府は庶民院の信任に基づいて存立するという庶民院の優越の原則が政府と庶民院、政府と貴族院との異なった関係を意味しており、総選挙を通じて多数を確保した政党が政権を樹立し、選挙公約で掲げた計画を実行できる。したがって、貴族院改革は、庶民院の立場を侵害しないことが重要であり、両院の関係を規律している憲法習律が問題となるとして、政府は両院合同委員会の憲法習律に関する分析、勧告、結論を支持したのである<sup>49)</sup>。

#### 4. 2007年および2008年の政府白書とその後

貴族院改革では議員の地位が世襲であること、国民の意思の変化が議席に反映していないことなどが問題とされてきたことである。一部を除く世襲貴族議員の廃止によって、貴族院独自の民主的な選出方法およびその構成をどのようにするかが議論の焦点となった。

##### (1) 白書『貴族院：改革』

2007年2月、政府は『貴族院：改革』<sup>50)</sup>という白書を発表した。2007年2月現在の貴族院構成は、一代貴族(615人)、政党によって選出された世襲貴族(74人)、その他の世襲貴族(17人)、聖職貴族(26人)の合計732人であった。また、政党別で見ると保守党(204人)、労働党(211人)、自由民主党(77人)、無所属(202人)、聖職者(26人)、その他(12人)となっていた<sup>51)</sup>。政府はこの中で、①改革される議院は庶民院の優越の原理をおびやかし、その競争相手・複製であってはならず、庶民院を補完する機関である<sup>52)</sup>。②いずれの政党も議院で多数党とならないために、無党派議員の割合を20%とする<sup>53)</sup>。③ウェイカム報告書の提案に近い定数を540人

とする<sup>54)</sup>。④選挙に関しては、多様な代表者選出のために地域別一部非拘束名簿式制 (Partially open regional list system) を示し、選挙区についてはヨーロッパ議会選挙、地方選挙などを現実的な選択肢として挙げて、選挙期日についてはヨーロッパ議会議員選挙と同日が選挙民にとってより容易な手続であり、選出議員と任命議員の混成を想定して、その場合、任期は非改選の15年とし、選出・任命議員の三分の一が各選挙で交代する<sup>55)</sup>。

⑤宗教代表を含む、広範な民意を反映する必要がある。<sup>56)</sup>、⑥独立した、議会に直接報告をする新たな制定法上の任命委員会を設置する<sup>57)</sup>。⑦貴族と議席を完全に分断する<sup>58)</sup>。⑧現職議員に長期の移行期間を認めて、一代貴族は現状のままとする<sup>59)</sup>。⑨世襲貴族院議員の議席権は剥奪する<sup>60)</sup>。⑩ウェーカム委員会報告と同様、議院の名称は議院構成の最終的な結果を待って決定されること<sup>61)</sup>などが提案された。政府は報告書の結論として、議院構成に関して7つの選択肢、すなわち、全員選出、全員任命、混成(任命議員を80%、60%、50%、40%、20%とし、残りをそれぞれ選出議員とする)を設け、選択投票制を用いて、両院で定められた手続に従って自由投票を実施することを提案した<sup>62)</sup>。この2007年の白書の提案を受けて、2007年3月、両院で自由投票が行われ、庶民院での自由投票は、①全員任命(賛成196・反対375)、②20%選出・80%任命および③40%選出・60%任命(全会一致で否決)、④50%選出・50%任命(賛成155・418)、⑤60%選出・40%任命(賛成178・反対392)、⑥80%選出・20%任命(賛成305・反対267)、⑦全員選出(賛成337・反対224)であった。他方、貴族院では同様の順番の投票で①(賛成361・反対121)、②および③(全会一致で否決)、④(賛成46・反対409)、⑤(賛成45・反対392)、⑥(賛成114・336)、⑦(賛成122・反対326)であった<sup>63)</sup>。そこで得られた両院の結論は、貴族院は全任命議員、庶民院は全員および80%選出の議員構成であった。

## (2) 緑書『イギリスの統治』と白書『公選による第二院』

2007年6月27日、労働党政権はトニー・ブレアのあとを受けてゴードン・ブラウンが首相となり、新政権は7月3日、『イギリスの統治』<sup>64)</sup>と題する緑書を発表した。緑書は、①執行権の制限（国王大権の議会への委譲、海外派兵、条約の批准、議会の解散、下院のリコール、大権上の執行権に関する広範な見直しと改革、裁判官の任命、現行手続の改善と庶民院の役割強化、栄典の授与に関する大臣の関与の制限など）、②執行部への一層の説明責任（国家安全保障、情報・安全保障委員会、国家安全保障戦略、議会の政府監視など）、③民主主義の活性化（議会の説明責任の一新、貴族院改革、庶民院の活性化、議会と権限委譲、代議制の深化、投票制度、直接民主制の改善など）、④イギリスの将来:市民と国家（市民権と国家のアイデンティティー、イギリスの共有価値、イギリスの権利と義務に関する章典、憲法など）の4章から構成されている。

緑書では、2007年の白書の提案によって3月7日に行われた庶民院の自由投票で、残る世襲貴族の例外を除去し、全て選挙された議員からなる貴族院を大多数が支持しており、さらに80%が選挙された議員、20%が任命された議員からなる議院を支持したことを受けて、政府はその立法化を確約した<sup>65)</sup>。そこでは、民主主義を再活性化するための選択肢を検討するという観点から、統治制度の中での執行部の役割の現代化、国民に対する執行部および議会の一層の説明責任を重視して、政治または政治制度への信頼の回復と促進のために、議会がその核心的な役割を担うという認識の下で、貴族院改革については、選挙された第二院改革を継続して進めるという決意を示しているといえよう。

2008年7月、司法省は『イギリスの統治:1年が経過して』<sup>66)</sup>を発表した。その中で、政党間の協議は進展しており、第二院の選挙については大



選挙区制、長期・非改選の任期とし、議院の現行の権限を維持し、政府に説明責任を促す審査・修正の院としての役割を継続することなど、多くの領域で意見の一致が得られたとする経過報告を示した<sup>67)</sup>。

その後、2008年7月、政府は『公選による第二院—貴族院のさらなる改革—』<sup>68)</sup>という白書を発表した。白書は、①貴族院の役割と構成、②強まる正統性、③第二院の権限、④任命制の維持の可能性、⑤その他の論点、⑥改革を終えた第二院への移行に大別することができる。

第1に、白書が貴族院改革で最も重要であると考えているものがその構成である。第二院は立法を精査し、執行部に説明責任を促し、その活動を調査するという役割を果たす過程で庶民院を補完するのであり、この相互補完性が第二院の構成に関連するとしている。また両院構成の相違を維持して改革提案を実行のものとするために、第二院の議員は庶民院とは異なる代表基盤で選挙されること、その活動に対し独立して判断できること、長期の任期であること、また、第二院は選挙民の支配的な政治的意見を考慮すべきであるが、独自の少数意見を表明する機会を有すべきである<sup>69)</sup>としており、その中で命令委任禁止の代表観を明らかにしている。

第2に、選出議員の任期は非改選で12-15年とし、原則として総選挙同日に3分の1を改選することを提案した<sup>70)</sup>。また、選挙区割は地域社会または地理的範囲を反映した大選挙区とし、議員数については議員数全体を削減するという政策から保守党の250から300議席を例として挙げながら、庶民院より少ない規模としている<sup>71)</sup>。さらに、間接選挙または直接選挙かについては直接選挙を提案し、その場合の投票システムについては単純小選挙区制 (First Past The Post system)、選択投票制 (Alternative Vote system)、単記移譲式投票制 (Single Transferable system)、名簿式比例代表制 (List system) の4つの選択肢を示して幅広い議論を求めたが、名簿式比例代表制については拘束名簿式 (closed-list)、非拘束名簿式



(open-list)、準非拘束名簿式 (semi-open list) の3種類を検討した上で、後二者を選択肢として挙げている<sup>72)</sup>。

第三に、議院の権限については、その削減の積極的な理由はみあたらないとし、現状維持を示し<sup>73)</sup>、全員公選の場合は別として、一部任命制が維持される場合を想定してより小規模な議員数に比例した数でイギリス国教会主教への議席を維持する<sup>74)</sup>。また、新たに独立した制定法上の任命委員会を設立し、構成は7人で庶民院議員でないこと、非改選の10年の任期とすること、委員離職後5年間は任命資格がないこと、委員会は首相への説明責任を有することなどを提案した<sup>75)</sup>。

第四に、その他、貴族の爵位と議員資格、年齢、国籍などの議員資格、欠格事由、身分の喪失、報酬など<sup>76)</sup>について提案し、また、移行期に関しては世襲貴族の補欠選挙は行わず、時期は検討の余地があるが、残りの世襲貴族の議席および議決権は失われること、一代貴族は検討の必要があるとしている<sup>77)</sup>。

大法官であり司法大臣でもあるジャック・ストローは白書の内容は政党間協議に基づくもので、それによって議論を生み出しその内容を知らしめるものであり、改革のための最終的なブループリントを意図するものではないこと、また、改革提案は総選挙の際のマニフェストに各党が盛り込み、最終的には有権者が第二院の構成と役割を決定するものとした<sup>78)</sup>。

白書は、これまでの議論を総括するものであり、改革議論を刺激することで、包括的な貴族院改革を各政党が次期総選挙のマニフェストに盛り込み、さらなる改革を推進する意図があったと思われる。

2009年1月には庶民院行政特別委員会が2008年の白書に対する対応を報告し、改革の完了までの間の暫定的措置として、議員任命過程の公正性と透明性の確保のために独立した貴族院任命委員会の役割、その決定方法および権限について勧告した。特に、委員会の独立性に関しては、2008年の

報告書で提案された委員会の首相に対する責任は独立性を阻害するものであるとした<sup>79)</sup>。

その後も、政府は、2009年6月に『イギリスの未来の構築』<sup>80)</sup>を発表し、イギリスを取り巻く厳しい政治・経済・社会環境に対し、政治システムに対する信頼回復のために新たな統治戦略の枠組みを示した。そのため、ビクトリア朝時代の諸原則に支配された政治を一掃し、「より小規模で民主的に構成された第二院」のために新たな草案を提出することによって貴族院改革の最終段階に取り組むとした<sup>81)</sup>。政府は、2009年7月20日、「憲法改革および統治法案」(The Constitutional Reform and Governance Bill 2008-09)を庶民院に提出し、2010年3月2日に庶民院を通過、貴族院の審議段階に入った。しかし、提出段階では、公務員、条約の批准、貴族院議員などを始めとして様々な規定を含んでおり、貴族院に関しては、貴族の辞職、除名、資格停止、92人の世襲貴族の空席のための補欠選挙の廃止が規定されていたが、5月の総選挙を控えた4月の議案の一掃手続(wash up process)で削除された<sup>82)</sup>。

2010年5月の総選挙における労働党マニフェスト<sup>83)</sup>では、世襲原理を貴族院から除去し、すべて公選の第二院を創設してさらなる民主的改革を行うために総選挙ごとに三分の一の議員を選挙で選出し、第三段階が終了するまでは現議員を同じ比率で維持すること、非拘束名簿式比例代表選挙制に関する提案を行い、その後、国民に対して国民投票を実施するとしていたが、総選挙の敗北により、ここに労働党政権下の貴族院改革は終了した。

おわりに

労働党政権下での貴族院改革では、1999年の貴族院法の制定を皮切りに、白書、緑書、王立委員会を始めとする数多くの委員会報告が提出され、そ

の過程で改革の全体像が次第に浮かび上がってきたといえる。2013年3月現在の時点では、貴族院の構成は大主教および主教25人、1876年上訴裁判権法による一代貴族23人、1958年の一代貴族法による一代貴族673人、1999年の貴族院法による世襲貴族92人の合計813人である<sup>84)</sup>。現在の貴族院構成に至る1911年以後の100年間、貴族院改革の試みが繰り返し行われてきた。1911年および1949年の議会法、1958年の一代貴族法、1963年の貴族法など重要な小規模改革が行われ、さらに、議会運営・手続上の改革、憲法習律の改革などが積み重ねられてきたといえる。

労働党政権下における貴族院改革の特徴は、第一に、1999年の貴族院法により、一部を除き世襲貴族が有していた議席および議決権を剥奪することによって貴族院と世襲貴族を完全に分離し、貴族院構成が激変したことである。第二に、貴族院改革が司法改革に及んでいることである。その際、大きな役割を果たしたのが、憲法問題省（Department for Constitutional Affairs）の創設であった。憲法改革に責任を有する政府機関であった憲法問題省は裁判官任命に関する独立した司法任命委員会の設置、貴族院から分離した新たな最高裁判所の創設など主要な憲法改革を担って登場した。しかし、総選挙のマニフェストにも言及されず、法律に基づかない国王大権によって創設されたこと、主要な憲法上の改革を行うための協議もなかったことなどから、その船出は荒波に曝されることになった<sup>85)</sup>。憲法問題省という一つの政府機関が、広範囲にわたる包括的な憲法問題を取り扱うことの限界でもあったといえ、短命に終わってしまったが<sup>86)</sup>、貴族院改革という観点からは、大きな役割を果たしたと言える。第三に、2001年と2008年の白書の提案を受けて、両院構成に関して両院で議決が行われたが、全議員公選制または80%公選制に集約されてきたことである。第四に、ブレア政権下では、1997年マニフェスト、1999年白書、1999年法案提出、2000年王立委員会報告書、さらに2001年総選挙マニフェスト、2001年白書、

2002年両院合同委員会の設置、2003年憲法問題省による諮問書、2007年白書が公表され、ブラウン政権下では2007年緑書、2008年白書、法案提出というように憲法改革手続に一貫性を欠いていることである。保守・自民連立政権下でも、貴族院憲法特別委員会で、重要な憲法「変革」の提案に関しては、まず、政府が協議の手順を確保するための枠組みを緑書のなかで示し、白書、草案段階の法案の提出という手続が示されており、軟性憲法のもつ問題点が露呈しているといえる<sup>87)</sup>。

ほぼ、10年にわたって議論されてきた貴族院改革という大波に揺れ続けたイギリスであったが、労働党政権下では「貴族院：改革の完結」には至らなかった。しかし、この20世紀と21世紀にまたがるイギリスの改革は、明らかにこれまでの改革と異なっているといえる。中世以来、歴史的に積み重ねられて発展してきたイギリスの統治機構の大改革は、新たな時代の始まりにふさわしいものともいえるが、時代の大波に乗り遅れまいとする決意でもあろう。貴族院の役割と権限については現状を追認している。ただ、もともと貴族院の権限と構成は相互に密接な関係があり、貴族院の構成が民主的な要素を取り込んでいけばいくほど、庶民院の機能・権限を浸潤する正当性を与えるのではないかという危惧が生ずることになり、だからこそ繰り返し貴族院の「上院」としての権限の現状維持を前提として「修正の院」としての役割を強調してきたのであろう。まさに、古い皮袋に新しいぶどう酒は入れないという喩えもあるように、現在進行中のイギリスの憲法改革、とりわけ貴族院改革は新たな第二院という新しい皮袋を創ろうとしているプロセスでもあるといえる。

## 註

- (1) Political and Constitutional Reform Committee に対して「連合王国憲法の法典化—非法典化への道程 (Codifying-or not Codifying-The United Kingdom

Constitution)」をテーマに、2011年よりロンドン大学キングズ・カレッジ政治憲法研究センターなどの研究報告が提出され、公表されている。

- (2) European Communities Act 1972 (c 68)
- (3) Government of Wales Act 1998 (c.38)
- (4) Scotland Act 1998 (c.46)
- (5) Northern Ireland Act 1998 (c.47), Northern Ireland Act 2000 (c.1)
- (6) Greater London Authority Act 1999 (c 29)
- (7) Local Government Act 2000 (c.22)
- (8) Human Rights Act 1998 (c.42)
- (9) Freedom of Information Act 2000 (c.36)
- (10) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c 41)
- (11) Rodney Brazier, *Constitutional Reform* (Oxford University Press, 1998), pp. 52-55.
- (12) Labour Party General Election Manifestos, *New Labour : Because Britain Deserves Better*, 1997.
- (13) House of Lords Select Committee on the Constitution, 15th Report (2010-12): *The Process of Constitutional Change* (HL Paper 177), para 6. たとえば、「reform (改革)」か「change (変革)」のいずれの用語を用いるかについて、「改革という概念は、しばしば、ある点でより高い段階またはより良き世界に向かっていていることを意味する。そう思わない者もある」という Sir Jeffrey Jowell 教授の意見から「憲法改革」という用語ではなく「憲法変革」を用いるとしている。
- (14) HL Paper 177 *ibid.*, para 8. 参考人 David Feldman 教授。
- (15) *ibid.*, para 9. 参考人 David Howarth 氏。
- (16) *ibid.*, para 11. 参考人 Sir John Baker 教授。
- (17) 現在の聖職者は、カンタベリーおよびヨークの大主教、ロンドンおよびウィンチェスターの主教ならびに21の地区の主教からなっている。
- (18) The Salisbury または Salisbury-Addison Doctrine (Convention) は、1945年から51年の労働党政権下で、ソールズベリ侯爵が貴族院で野党保守党のリーダーであったときに合意された取決めである。貴族院は、時の政府が議院で多数を占めていない場合、政権党の選挙マニフェストを実行するための主要な政府提出法案を第二読会または第三読会で拒否することができないという憲法習律である。
- (19) House of Lords Reform, Cmnd 3799, 1969.
- (20) The House of Lords – Completing the Reform, Cm 5291, November 2000, pp. 3-6.

- (21) House of Lords Library Note, Proposals for Reform of the Composition and Powers of the House of Lords (1968-1998), LLN 98/004.
- (22) A. W. Bradley and K. D. Ewing, Constitutional and Administrative Law (12th ed., Longman, 1997), p.217.
- (23) Rodney Brazier, op. cit, pp.38-39.
- (24) Modernising Parliament-Reforming the House of Lords, Cm 4183, January 1999.
- (25) ibid, Chapter 7, paras 2-6.
- (26) House of Lords Act 1999 (c.34), s.1, 2. 第2節によると世襲貴族の排除の例外となる92人は、貴族院議事規則により世襲職である警備長官と大侍従卿を加えた90人の世襲貴族で、世襲貴族の選挙を定めた議事規則9により90人中75人（保守党42人、無所属28人、自由民主党3人、労働党2人）が選挙で選出され、残りの15人については副議長または委員長で貴族院議員全員により選挙された。いずれの場合も空席が生じたさいの補欠選挙を定めた議事規則10がある。
- (27) ibid Chapter 6, paras 9-13.
- (28) Royal Commission on the Reform of the House of Lords, A House for the Future, Cm 4534, January 2000.
- (29) Cm4534, pp3-9.
- (30) Labour Party Manifesto, Ambitions for Britain, 2001, p. 35.
- (31) The House of Lords: Completing the Reform, Cm 5291, November 2000.
- (32) Cm5291, p19.
- (33) The Joint Committee on House of Lords Reform, House of Lords Reform: First Report (HL 17, 2002-03), 10 December 2002.
- (34) ibid, paras 62-74, 76-78.
- (35) The House of Lords: Reform, Cm7027, February 2007, paras 3.40-3.43, Table 2, 3.
- (36) The Joint Committee on House of Lords Reform, House of Lords Reform: Second Report (HL 97, 2002-03), 9 May 2003.
- (37) Department for Constitutional Affairs, Constitutional Reform: Next Steps for the House of Lords, CP 14/03, September 2003.
- (38) ibid, paras 29-60.
- (39) The House of Lords Library, The Appellate Jurisdiction of the House of Lord (LLN2006/002, 20 March 2006), pp2-9.
- (40) Cm 4534, para 9.4.
- (41) The Prime Minister's Office, Modernising Government—Lord Falconer appoin-

- ted Secretary of State for Constitutional Affairs (a press release), 12 June 2003.
- (42) 大法官は、貴族院議長、内閣閣僚、司法部の長として裁判官の任命権および貴族院の裁判官としての3つの役割を有していた。また、貴族院の最高裁判所としての役割は12人の判事からなる「貴族院上訴委員会」(Appellate Committee of the House of Lords)によって行われてきた。
- (43) Constitutional Reform Act 2005 (c4) 全7部149か条および18の付則から構成されている。
- (44) s.24, s.137. 憲法問題省によって、新たな最高裁判所の創設のための計画が進められ (Department for Constitutional Affairs, DCA Report2005/06, Cm 6820, May 2006)、最高裁判所は2009年10月に開廷された。
- (45) The House of Lords Select Committee on the Constitution, Constitutional Reform Act 2005 (HL Paper 83, 2005-06), 13 December 2005.
- (46) *ibid*, paras 41, 44.
- (47) House of Lords, House of Commons Joint Committee on Conventions, Conventions of the UK Parliament, Report of Session 2005-06, HL paper265-1, HC 1212-1, 31 October 2006.
- (48) Government Response to the Joint Committee on Conventions' Report of Session 2005-06: Convention of the UK Parliament, Cm 6997, December 2006.
- (49) *ibid*, p.3.
- (50) The House of Lords: Reform, Cm7027, February 2007.
- (51) *ibid*, Table 4.
- (52) *ibid*, paras 6.7-6.8.
- (53) *ibid*, paras 6.17, 6.20.
- (54) *ibid*, paras 9.5
- (55) *ibid*, paras 7.93-7.97.
- (56) *ibid*, paras 6.22-6.26.
- (57) *ibid*, paras 8.11-8.15.
- (58) *ibid*, paras 9.36,
- (59) *ibid*, paras 10.1-10.2.
- (60) *ibid*, para 10.12.
- (61) *ibid*, paras 9.42.
- (62) *ibid*, paras 11.1, 11.2, Table 12.
- (63) An Elected Second Chamber-Further reform of the House of Lords, July 2008, Cm 7438, Annex 7.
- (64) Governance of Britain, CM 7170, July 2007.

- (65) paras, 136-138.
- (66) Ministry of Justice, Governance of Britain: OneYear on, July 2008.
- (67) Ibid, P16.
- (68) An Elected Second Chamber-Further reform of the House of Lords, July 2008, Cm 7438.
- (69) ibid, paras 3.2-3.6.
- (70) ibid, paras 4.11, 4.15, 4.21.
- (71) ibid, paras 4.23, 4.30.
- (72) ibid, paras 4.23, 4.30, 4.41, 4.43, 4.80-81. 全員公選モデルの場合、各投票システムの下で 3 回の選挙で選出された総議員数の分析を示して、単純小選挙区制（①選挙区総数140、②各選挙区における 3 回の選挙後の議員数 3 人、③各選挙の選挙区選出議員数 1 人、④各選挙の選出議員総数140人、⑤ 3 回の選挙後の第二院議員総数420人）、選択投票制（①140人、② 3 人、③ 1 人、④140人、⑤420人）、単記移譲式投票制（①24人、②18人、③ 6 人、④144人、⑤432人）、名簿式比例代制（①12人、② 9 ～60人、③ 3 ～20人、④146人、⑤438人）として、各々の制度を導入した場合を分析している。そこで試算された第二院議員総数は、大部分が公選のモデル（80%で試算）の場合を含めて420～450人としている（ibid, p.26-7）。
- (73) ibid, paras5.1.
- (74) ibid, paras 6.48-6.49.
- (75) ibid, paras 6.30, 6.36, 6.61-6.62, 6.64, 6.71.
- (76) ibid, paras 7.7-7.74.
- (77) ibid, paras 8.3-8.4.
- (78) ibid, p3.
- (79) House of Commons Public Administration Select Committee, Response to White Paper: "An Elected Second Chamber, HC 137, p.6.
- (80) HM Government, Building Britain's Future , Cm 7654, June 2009 . ①現代の民主国家イギリスにおける信頼の構築、②強いイギリスを構築するための真の救済策、③将来の投資:明日のための今日の経済の構築、④全ての人のための公正な機会:次世代の公共サービスの構築、⑤公正なルール:強い社会の構築、⑥家族および地域生活の強化、 ⑦より公正で安全な世界におけるイギリスの 7 章で構成されている。
- (81) ibid, pp. 7, 8, 29.
- (82) House of Lords Select Committee on the Constitution, The Constitutional Reform and Governance Bill Report 2008-09, HL 98, paras1-3, 17-18.



- (83) The Labour Party Manifesto 2010, A future fair for all, Chapter 9, 9:3.
- (84) House of Lords, Annual Report 2012–13 of the Administration, HL 45, Appendix C.
- (85) Rodney Brazier, Constitutional Reform (Oxford University Press, 3rd edn., 2008), p. 144.
- (86) 憲法問題省は、2003年、大法官省 (Lord Chancellor's Department) に代わって創設され、2007年、司法省 (Ministry of Justice) の創設により廃止された。
- (87) House of Lords Select Committee on the Constitution, 15th Report (2010–12): The Process of Constitutional Change (HL Paper 177), paras 86, 90.