

学 位 論 文 題 名

イギリスの上院改革

学位論文内容の要旨

イギリスの貴族院（以下、上院という）はパラドックスに満ちている。上院は、保守党に所属する議員が常に多数を占めているにもかかわらず、下院の「カーボンコピー」にも、「妨害の議院」にもなっていない。1911年「議会法」の前文は、将来、選挙を基盤として上院を抜本的に改革すると宣言したにもかかわらず、また、労働党が上院の廃止さえ主張したにもかかわらず、上院は、いまだにそのような抜本的な改革をなされていないし、なされる気配もなく、依然として従来のままの姿で生き続け、ユーティルな活動をしているとされる。このパラドックスの中で、上院は現実によどのようなユーティルな活動をしているのか、何故それが可能なのかを明らかにしようとするのが本論文の目的である。考察は、主として、上院の機能に向けられる。

〔構成〕上院の機能を考察するために、第1に、その枠組みとしての「構成」を問題にする（第1部）。構成は、上院活動の主役にかかわる問題である。今日における構成の基礎は、1958年から1972年にかけての上院改革によって築かれた。

まず、1958年成立の一代貴族法は、一代貴族の創設を認めるものである。本法は、法官貴族、僧侶を除いて、上院の構成に関して、永年にわたって維持されてきた世襲原則の厚い壁に穴を開け、新たに一代貴族を創設して上院議員とする道を開いた。これにより、各界各層において社会に貢献した者を貴族として上院に送り込むことを可能にした。本法はまた、婦人が上院議員になる道を開いた。

次に、上院は、議員に対する「請暇の許可」制度を利用して、常時出席しない者を上院から排除する道を開き、これにより、1000人程度の議員から成る上院を定期的に出席する300人程度の議員から成る上院に実質的に縮小させることを可能にした。

1963年成立の貴族法は、貴族に爵位放棄権を認め、生まれにより上院議員にならな

けばならない法的義務を解除し、貴族にも一般国民と同様に下院議員になる道を開いた。

これらの法改正及び上院の自主的改革により、憲法の基本原則をほとんど変えることなしに、上院は、世襲制から主として任命制による議院へと大きく変身した。

なお、ウィルソン内閣が1968年に提案した上院の世襲制廃止を内容とする議会法案（第2）は、憲法の基本原則を著しく変更するドラスチックな改革であるとされ、成立に至らなかった。

〔権限〕次に、上院活動の第2の枠組みである「権限」を取り上げる（第2部）。1911年の「議会法」は、上院が下院より劣位の議院であることを憲政史上初めて法律で確定した。本法は、上院の立法権を制約し、審議期間を金銭法案については1か月に、また金銭法案以外の公法案については3会期・2か年に短縮した。この3会期・2か年は、上院の引き延ばし権（停止的拒否権）と言われるものであり、1949年の改正により、2会期・1か年にさらに短縮された。「議会法」により、上院は第二院であることが法的に確定した。

〔運営〕以上の「構成」と「権限」の枠内で行われる上院の活動は、上院の運営の問題である（第3部）。上院は、第二院として、第一院たる下院に対する補完機能を果たすのであり、下院に対するチェック機能を果たすのではない。下院をチェックするのは政治的主権者たる国民であり、国民が下院をチェックするための材料を提供するのが上院の役割であるとされる。上院の引き延ばし権は、第一院たる下院に信任された政府が行う立法提案について、上院が下院及び政府に再考を促すために上院に留保されている権限であって、提案を拒否するためにあるのではない。法案審議を引き延ばしている間、世論（主権者の意見）の盛り上がり期待される。

上院が第二院としての補完機能を果たすのに、一代貴族創設によってもたらされた上院の構成上の変化は、極めて好都合に働いた。各界各層から送り込まれた「新しい血」としての一代貴族の増加、及び、常時出席しない世襲貴族の「請暇の許可」による事実上の上院からの排除に伴い、一代貴族は上院活動の「核」となった。憲法をほんの一部変更するだけで、上院は、実質的には、世襲制から任命制の議院にかわった。任命制に基づく第二院は世界的に決して珍しくない。その意味で、イギリス上院は、形式的にはユニークではあるが、実質的には、それほどユニークではなくなった。

一代貴族については次の特色が見られる。下院におけるような政治の専門家が少ない。選挙または選挙民に煩わされることがない。多くは保守党または労働党によって推薦された者であり、党議に従うよう指令されるにせよ、終身議員制その他の理由により、指令に従わず、自主的行動をとることが比較的多い。クロスベンチャー（無所属議員）の立場を堅持する一代貴族も少なくない。

このような一代貴族導入後の上院は、下院とは違った政党構成の議院となり、かつ与野党議員の勢力均衡化及び是々非々主義者たる無所属議員の多数存在により、表決の結果が事前に予測つきにくい議院となった。また、上院の政治的色彩の希薄化及び中立化によって、政府及び下院から距離を置いて対置される非政治的な勢力となり得た。法官貴族の審議参加は、上院の非政治的な立場からの専門的な審議の1例である。なお、審議参加者は上院所属議員だけに限られるため、内閣総理大臣以下、主だった大臣は上院の会議には出席しない。

一代貴族の積極的な活動は、発言者数、発言回数及び発言時間の増加に見られる。一代貴族をはじめとする上院活動の充実は、上院の討論に関する規制がゆるやかなことによっても助長されたし、議員の実費弁償的な手当の増加によっても促進された。上院議員は今なお無報酬である。

第二院の補完機能としては、1 法案の修正、2 法案の先議、3 法案の引き延ばし、4 自由討議の4つが挙げられる（ジェームス・ブライス委員会の報告（1918年））。これらのうち、1、2、4の機能が上院では比較的よく果たされている。

以上、上院がユースフルな議院としてよく機能する実態を明らかにし、その理由を説明したあとで、さらに上院改革について語るのには、矛盾しているように思われるかもしれないが、決してそうではない。本論文は上院の長所の面を考察したのであって、上院に短所がないというわけではない。また、下院が完全無欠に機能すれば上院の存在価値はないと言われるし、また上院は国民に基礎を置かないから非民主的であるとの批判が絶えない。このような点に着目すると、上院は常に批判にさらされるべく宿命を負った存在であると考えられる。したがって、上院は、このような批判に対応すべく絶えず努力を怠ってはならないのであり、その努力の結果が今日の上院の姿であると考えられる。

本論文「イギリスの上院改革」で明らかにしたことは、その後、変わらないのみな

らず、強化されていることを後の論文「1980年代における貴族院」（「イギリス議会政治の研究」所収）で確認した。

学位論文審査の要旨

主査 教授 中村 睦男

副査 教授 荒木 俊夫

副査 教授 高見 勝利

主論文「イギリスの上院改革」は、1265年に起源が溯る歴史を踏まえ、主として1958年から1972年にかけてなされた上院改革の経過と結果を実証的に跡づけることによって、選挙で選ばれた議員で構成されるという民主的正当性をもたない貴族院が、イギリスの議会制民主主義のなかで第二院としての独自性を保持しながら生き続ける実態を解明するものである。

第一部「上院の構成」で叙述されている最も重要な改革点は、1958年の一代貴族法によって、それまで法官貴族、僧侶を除いて、世襲原則により支配されていた上院に、新たに国王の任命による一代貴族を設けて、各界各層において社会に貢献した者、さらには女性を上院議員に送り込む道を開いたことである。1971年6月末までに198名の一代貴族が創設され、また、女性議員は、1967年に一代貴族19名、世襲貴族8名である。ついで、上院は、「請暇の制度」を使って常時出席しない議員を上院から排除する道を開き、それまで1000人程度の議員からなる議院から、定期的に出席する300人程度の議員からなる議院に実質的に縮小させることを可能にした。1963年の貴族法は、貴族に爵位放棄権を認め、生まれにより貴族にならなければならない法的義務を免除し、貴族にも一般国民と同様に下院議員になる道を開いたのである。1972年9月までに爵位放棄者は13名になっている。このような改革によって、イギリスの上院は、それまでの世襲制から任命制を主とする議院へと変わったのである。

第二部「上院の権限」では、1911年および1949年議会法による貴族院の立法権の制約の内容を明らかにしている。すなわち、金銭法案については、上院は、先議権、修正権および拒否権を否定され、1カ月以内に審議を終えなければならない。非金銭法案については、下院通過後、上院が継続する3会期にわたって3回とも拒否した場合、上院の可決を待たず、国王の裁可を得て法律となる。下院が多数で可決した法案の通過を遅らせる上院の「引き延ばし権」（停止的拒否権）は、1911年法では、3会期・2年であったのが、1949年の改正によって、2会期・1年に短縮された。

第三部「上院の運営」では、一代貴族の創設によって、上院が第二院としての補完機能をよりよく果たす実態が解明されている。一代貴族は、選挙および選挙人に煩わされることなく、また、多くは政党によって推薦された者であり、党議に従うよう指令されても、終身議員制その他の理由によって党議拘束は弱く、自主的行動をとることが多い。是々非々の立場で無所属議員である一代貴族も少なくない。上院の司法機関としての任務を担当

する法律専門家たる法官貴族が、法技術的問題に対する助言を与える立場で法案の審議に参加する役割も少なくない。一代貴族の積極的な役割は、上院の会議における発言者数、発言回数および発言時間の増加に顕著に表れている。議事のラジオ・テレビ放送も上院の方が下院よりも早く実行した。

第四部「上院議事手続案内」では、議会の開閉、上院の構成と役員、議院の会議、会議の記録、法律の成立過程、委員会などの制度の実際が明らかにされている。

副論文「イギリス議会政治の研究」は、1980年代の貴族院の動向を解明して、主論文を時期的に補完するほか、言論機関としての議会の在り方や野党論など、イギリス議会制論としても重要な議論が展開されている。

本論文に対して、審査委員会は以下のような点において高い評価を与えた。第一に、議会資料など原資料を丹念に読んで、イギリスの上院改革の実態が明らかにされたこと、第二に、イギリスの議会は習律が優位していて制度として説明するのが難しいところを、分かりやすい形で全体像を解明していること、第三に、いわば歴史的遺物ともいえる貴族院を現代の国民主権に合わせる内部からの改革を、日本の参議院改革を常に念頭において、上院の第二院としての独自性の確保という観点から明らかにしたことである。以上のように、本論文は、イギリス上院の制度および実際を解明した現在の日本における最も優れた研究として、博士論文に十分に値するものと判断するしだいである。