HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	イギリスにおける上院改革と日本の参議院改革
Author(s)	水谷, 一博
Citation	北大法学論集, 52(6), 119-133
Issue Date	2002-02-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15130
Type	departmental bulletin paper
File Information	52(6)_p119-133.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資　料

〈北大立法過程研究会〉

イギリスにおける上院改革と日本の参議院改革

――世襲貴族議員という構成の改革に端を発する英国の段階的上院改革と、機能不全論に対抗する日本の参議院改革論議――

財務省理財局

水谷一博

一．はじめに

財務省の水谷と申します。どうぞよろしくお願いいたします。現在は理財局で国有財産の関係の事務を担当していますが、元の出身は衆議院事務局でして、平成八年の入局以来、委員会の運営事務を担当する委員部に所属しておりました。そのうち、平成一〇年八月から一年間は、議会制度研究という名目で、ロ

ンドンの郊外にあります、エセックス大学へ留学して参りました。財務省へは今年の七月から、出向という形で来ています。

今回は、私にとってゼミの恩師である高見先生のご好意で、こちらの研究会に参加する機会をいただきました。国会で会議運営の事務を担当していたとはいえ、まだまだ経験も浅く、このような場で皆様に発表するのは自分自身、場違いという感じがしているのですが、折角の機会ですので、どれだけ皆様のお役に立つようなお話ができるかどうかわかりませんが、そこは、今回一回目ということでお許しいただいて、是非、また今度、機会のある時には、議会の実務に携わっていることを活かして、皆様のお役に立てるような情報を提供できれば、と思っております。

最初にお詫び申し上げたいのですが、個人的な事情で準備がつかなかったため、最初のペーパーとは違うのですが、今日は、私がイギリス留学中に研究していた上院改革と日本の参議院改革について簡単な報告をさせていただきます。皆様ご存知かと思いますが、イギリスでは一九九七年五月から、ブレア党首率いる労働党が政権の座についておりまして、今年行われた総選挙でも危なげなく勝利して、現在二期目に入っておりますが、この政権は数々の憲法改革プログラムに取り組んでおります。成文憲法のないイギリスで何をもって「憲法改革」といえるかは、長くなるテーマですのでさておいて、先ほどの大山(礼子)先生のご報告にもございましたが、その中の大きな柱の一つに「議会の近代化政策」というものがありまして、上院改革は更にその中の重要課題の一つという位置づけになります。上院改革以外にも、議会改革としては、下院近代化委員会による議事手続などを中心とした下院の近代化政策や、ニール報告に基づく政治資金規正関係の改革など、他にもいろいろな動きや議論のある面白いテーマがありますが、申し訳ありませんがここではふれることはできません。

まず、イギリスの上院改革ですが、今回の改革プログラムは、世襲貴族議員の廃止という、比較的幅広い合意を得られやすい改革を第一段階としまして、第二段階目の改革で最終的な上院の姿を定めるという二段階方式をとったところが特徴です。話の順序といたしましては、改革前の上院の姿について大まかに紹介しまして、次に、今回の改革プログラムの履行手続や内容を、それから、将来の上院の姿がどのように描かれつつあるのかをお話ししたいと思います。

二．改革前のイギリスの上院

（一）略史

上院、すなわち貴族院の略史ですが、その起源は庶民院より古く、五世紀以後に移住してきていた当時の国王が、裁判の際に助言を得るため、領地の中の主要な指導者達などを召集する習慣をその始まりとするものである、といわれています。二〇世紀に入ってからの選挙権の拡大は、庶民院の地位を一層強固なものにしまして、貴族院の改革への圧力は高まっていきましたが、実際の改革は一九一一年と一九四九年の上院の権限に関する改革、また、一九五八年の構成に関する一代貴族議員の制度を導入した改革がなされたほかは、多くの抜本的な改革の試みが失敗に終わっております。

（二）構成

次に、従来の上院の構成ですが、改革前の上院の構成員（上院議員）は、四つのカテゴリーに分類されます（人数は一九九九年一月四日現在のもの。定数はない）。まず、第一に、世襲可能な爵位を持つ世襲貴族（七五九名）。第二に、本人一代限りの爵位を持つ一代貴族（四九八名）。第三に、法律貴族（一二名）。イギリスの上院は最高裁判所としての機能も有しておりまして、法律貴族はその裁判官となるべく一代貴族に叙せられるもので、議員としての出席・発言・表決権をも有しております。第四が、大司教及び司教です。聖職者は常に上院の構成員として存在してきましたが、最近まで議員資格を有してきたのは、イングランド国教会の大司教二名及び司教二四名のみであります。なお、上院議長は、総理大臣に指名される閣内大臣である大法官（日本でいう最高裁判所長官）が兼ねています。

（三）機能

機能につきましては、一九九九年に出された、政府の上院改革白書が、立法府としての上院の機能（司法機能を除く）を大きく次の四つに分類しております。まず、第一に、法案を提出・審議・修正・承認する機能。第二に、大臣質問・一般討論により政府活動を監視・調査する機能。第三に、特別委員会において専門家による調査を行う機能。第四に、社会関心事についての一般的討論の場としての機能です。日本での一般的な機能の分類のしかたとは若干違うかもしれませんが、大体そういったところです。逆に上院が有しない機能としては、（選挙で選ばれないですから）国民代表機能、内閣創出機能、政府の課税・支出のコントロール機能の三つが上院の有しない機能としてあ

げられています。

（四）権限

次に、権限ですけれども、立法に関する上院の権限は、議会法によりまして、法案の種類に応じ、次のように限定されています。まず、すべての金銭法案は下院先議となりまして、下院通過後一ヶ月を経過すれば上院の議決がなくとも女王の裁可を得て法律となります。他の公法案については、議会期（下院議員の任期と同じで、最長五年間）を延長する法案を除いて、上院の権限は、法案の提出された次の会期まで成立を引き伸ばすことに限られます。さらに、一種の慣例として、「ソールズベリー協定」というものがありまして、上院は、政府が選挙公約を履行するために提出し下院を通過した法案について、それを第二読会において否決しないことになっております。

三、改革の履行手続とその評価

（一）改革プログラムの履行手続

さて、次に、今回の改革プログラムの履行手続ですけれども、労働党政権は以下のような手順で改革に着手しています。

①選挙公約

まず、一番目が、選挙公約をうちだした、ということです。労働党は、前々回（一九九七年五月）の総選挙におきまして、上院に関しまして、以下のような選挙公約を発表いたしました。上院の抜本的改革の第一歩として、世襲貴族の上院における出席・発言・表決権を剥奪する。それから、一代貴族を指名するシステムを見直すこと、最終的な上院の姿を検討し提案するための両院合同委員会を設置すること、などであります。

②一九九九年上院法案の提出

二番目が一九九九年上院法案であります。労働党新政権にとって二度目の会期である一九九八－一九九九会期に、世襲貴族の上院における出席・発言・表決権を奪う上院法案が提出されました。

③上院改革白書

三番目の手続は、政府から出された上院改革白書であります。これは、一九九九年上院法案の提出と同時に発行されたものですが、労働党政府が段階的上院改革によってどのように選挙公約を実現するか、その改革のプロセス・内容・必要性などを国民に説明するものであります。その中で政府は、長期的改革を検討するための王立委員会の設置、それから、中立の一代貴族を指名するための指名委員会の設置について発表しています。

④王立委員会

四番目の手続が王立委員会の活動です。王立委員会は、後に両院合同委員会で検討されるべき、将来の上院の姿の大まかな原案を勧告するために設置された、議院外の組織であります。メンバーとしては、上院議員、下院議員、企業や労組の幹部、政治学者、憲法学者などで構成され、広く国民から意見を集め、各地で地方公聴会を行うなど、公開性・透明性の高い市民参加型の手続の下、幅広い議論を行い、その結果、締め切りでありました一九九九年末に勧告を行っております。

⑤指名委員会

五番目の手続が指名委員会です。指名委員会は、時の首相に実質的指名権があった一代貴族の指名システムの見直しという選挙公約を具体化するものとして、白書の中で提示されたものです。上院法案の審議が難航したことなどもありまして、時期は当初の予定よりもかなりずれこみましたが、同委員会は、二〇〇〇年五月に、紆余曲折がありながらも設置されています。今年四月には、新しい指名制度の下、一般国民三一六六人の応募者の中から、同委員会の審査により、一五名の一代貴族が、新しく任命されています。ただ、この時は、約束と違うという批判もあったのですが、ブレア首相も、自ら一六名の一代貴族を新たに指名しています。

この次に予定されていたのが両院合同委員会で、政府は二〇〇〇年七月にその設置を議会で約束しましたが、実際に活動に入る前の段階で非常に難航しているようです。これについては後ほど述べたいと思います。

（二）二段階改革の評価

二段階で行った改革の評価ですけれども、最大野党である保守党は当初、「第二段階の改革見えずして第一段階の改革無し」と主張しまして、第二段階の改革の具体的内容やスケジュールの欠如を厳しく批判しておりました。特に、世襲貴族議員が廃止された後の上院は、多くが一代貴族で占められ、そのほとんどは実質上首相に指名権があるので、上院は時の政権（首相）の意のままになる、クローン人間の院（House of Crones）となってしまう、という批判は、学界やマスコミの中からも有力になされておりました。しかしながら、上院改革の難しさはその歴史が証明しておりまして、これまで抜本的改革が何度も試みられながらも失敗に終わっているのは、改革の必要性についての国民的合意は出来ていながら、その具体的内容、すなわち新し

い上院はどのようにあるべきか、ということについては容易に意見が一致しなかった、ということの現れであると思います。その点、今回の二段階改革は、合意の得られやすく実行しやすいものから確実に改革を実行していく一方、最終的改革案については幅広く議論をうながし、政党間はもとより、国民的な合意を目指していくというものでありまして、その手法は評価できるのではないかと思います。

四、一九九九年上院法案と過渡期の上院

①法案の内容

続きまして、一九九九年上院法案の内容ですけれども、法案自体は極めて短いもので、世襲貴族の上院議員資格を奪うことのほか、世襲貴族に庶民院議員選挙（総選挙）における選挙権及び被選挙権を賦与すること（今までは、上院議員だったので下院での選挙権、被選挙権はなかった）。それから、この法律が可決された会期の終わりにすぐ施行されることを定めています。

②必要性

この法案の必要性につきましては、世襲貴族議員の持つ、二つの問題点、すなわち、民主的正当性の欠如と国民代表機能の欠如への対処に要約されると思われます。特に、政治的により重要なのは、その党派性でありまして、（無所属の世襲貴族議員も多いのですが）世襲貴族議員は上院全体の半数以上、さらに会派に属する議員の中では実にその圧倒的多数（約八八％）が保守党の会派に属しておりまして、上院における構造的（半永久的）多数派を形成しておりました。これがゆえに労働党は上院改革、とりわけ世襲貴族議員の廃止を長年の党是としていたのです。

③修正案

この法案には後に修正案が出されまして、その最も大きな修正のポイントは、世襲貴族議員の中にも政府、野党のフロントベンチャーとして、あるいは質の高い審議に資する無所属議員として、有能かつ活動的で存在価値の高い議員も少なくないことにかんがみ、七五〇人の世襲貴族のうち約一割強の九二人については暫定的に議員資格を失わせずに上院に残す、というものです。この修正案は、無所属議員から提出されたもので、政府は、法案審議が保守党勢力により妨害されることなくスムーズに行われることを条件に、修正に応じました。上院に残るべき世襲貴族は、世襲貴族の間で選挙で選ばれましたが、そのうち、無所属議員と会派別議員との比率につきましては、世襲貴

族全体における比率にほぼ等しくなっております。なお、上院に残る世襲貴族議員の議員資格も世襲はされないことになります。

④経過

この第一段階の改革は、この法案が修正はされたものの、法案が提出された会期の最終日（一九九九年一一月一一日）に成立・即日施行されたことをもって、まずは成功したといえます。

現在は、第二段階の改革に移るまでの過渡期にあたるわけですが、まず会派別議員数については、上院は世襲貴族議員のほとんどが去った後も、保守党が最大会派となりますが、労働党は九七年の選挙公約で、一代貴族の会派別の比率を、総選挙における各党の得票率に反映させる旨、表明しています。これに従いまして、ブレア首相は、就任以来、比較的多数の労働党（及び自由民主党）の一代貴族を指名していますが、選挙公約では同時に、上院においてはどの政党も単独過半数をとるべきではない旨も記されておりまして、無所属議員の影響力が大きくなることが指摘されています。また、過渡期の上院の権限について、そもそも従来の上院が、その権限行使を抑制する力が強かったのは、やはり世襲貴族の存在という非民主的構成員の存在によるところが大きかったと思われますが、今回の第一段階の改革によりまして、結果的に、過渡期においては、フォーマルな権限自体は変わっていないのですが、これまでよりも、主要な法案に対し下院に抵抗する例がやや多く見られているようです。

五、将来の上院

それでは次に、将来の上院の姿について、王立委員会の報告書の内容も含めまして、簡単にその見通しをお話しします。この、あるべき上院の姿につきましては、役割・機能・権限・構成という各要素が互いに密接に関連していることに注意したいと思います。

（一）役割

上院の役割につきましては、論者の意見がほぼ一致しておりまして、上院は下院を複製することなく、また、下院に対抗することもなく、下院を補完することをその本務とするべきであるとされています。この役割から、将来の上院の機能・権限・構成についても、ある程度の方向性が定められることになると思われます。

（二）機能

将来の上院の機能につきましては、各種の提案がなされておりまして、そのいくつかを紹介いたします。

まず、立法機能につきまして、上院は法案が正式に提出される前の草案段階の審査に力を入れるべきである、とする意見や、逆に、法律が施行された後の実際の有効性を調査するべきである、とする意見もあります。

次に、国民代表機能的なものがありまして、厳密な意味では、選挙によらない上院議員は、国民を代表しているとはいえないと思うのですが、それでも現在の一代貴族は、社会の幅広い分野から、専門の政治家ではない、その分野を代表する人物が選ばれておりまして、上院に幅広い知識と経験を賦与しているという評価もなされているところです。将来の上院は、より幅広く、各種の団体（利益団体）からの代表者を取り込んで、意見を表明させ、国政に反映させるべきであるという主張もなされております。

次が、憲法擁護機能についてです。成文統一憲法のないイギリスにおいては、下院の決定がすべてに優越しまして（Parliamentary Sovereignty の原則）、これによって下院がコントロールの利かない「選ばれし独裁者（Elective Dictatorship）」と呼ばれるゆえんとなっておりますが、上院は、議会期（＝下院議員の任期）の延長及び最高裁判所裁判官（法律貴族）の罷免に関しては、絶対の拒否権を持っておりまして、その限りで、時に、憲法の番人と呼ばれることもあります。こうした機能をより充実させるため、権利章典法に違反する法案への拒否権、あるいは、憲法的重要案件を国民投票にかける権限などを新たに上院に与えようとする動きが、学界や第三党の自由民主党の中にありました。この憲法擁護機能に関しましては、さしあたり、立法を要しない改革といたしまして、労働党や王立委員会が提案したような「憲法委員会」が実際に設置されました。これは現在、先ほど述べたような強い権限は有しておりませんが、あらゆる公法案の憲法上の影響を検討し、「イギリス憲法」と呼ばれているものの実施状況を監視することを任務としております。

次に、地方代表機能についてです。そもそも連邦制国家、あるいは、地方分権の進んだ国では、上院に本来期待されている最も重要な機能の一つが、各州・自治体の代表を集め、地方の利害を代弁させることであるといわれていると思いますが、イギリスにおいても、労働党政権最大の憲法改革といわれる地方分権プログラムによりまして、スコットランド議会など、各地方に立法機関・行政機関ができておりまして、今後もこの流れ

は続くものと見られております。従いまして、将来の上院は、これら地方の声を中央にリンクさせ、調整する機能を果たすべきである、という主張が非常に有力になされております。王立委員会の報告書も、地方分権によって起こっている、あるいは今後起こりうる様々な問題に関して、上院が議論する場を持つことは重要であり、かつ、そのような場は、地方分権プログラムを実際に進めている政府と一体である下院よりも、上院が持つ方がよりふさわしい、としておりまして、具体的には、先ほど述べた「憲法委員会」の小委員会として、「地方分権に関する小委員会」の設置を提案しております。

また、ヨーロッパ（特に欧州連合）との関係につきましては、イギリスが、EU（欧州連合）の加盟国であることによる影響は、近年の更なる統合の進展に伴いまして、様々な分野で、日一日と増え続けております。上院のヨーロッパ共同体特別委員会は、膨大な数のEU指令の質の高い審査等によりまして、従来よりその活動に定評がありましたけれども、将来の上院におきましては、この分野でも機能強化がなされるべきであるという意見が出されています。面白いものとしては、イギリスのEU議会議員（又はその一部）が、上院の議員も兼ねて議論に資するべきである、という意見なども出ております。

次に、宗教団体代表機能です。現在、上院に議席の形で代表されているのは、イングランド国教会のみでありますが、文化・信仰の多様化に伴いまして、これをスコットランド国教会、ローマカトリック教会など、その他の宗教にも広げるべきであるとの見解があります。しかし、聖職者からの発言は、議論に貢献しており、その存在は有益であるという主張に対しましては、ある宗教団体のみを上院に代表させることは、そこに代表されない他の団体、あるいは無宗教の人にとって不公平であるという反論も有力になされております。

なお、司法機能につきましては、法律貴族が上院議員資格を有することの是非について、権力の分立という観点から、上院改革論議の中で大きな争点の一つとなっておりますが、今回はこの問題については、突っ込まないことといたします。

（三）権限

将来の上院の権限につきましては、労働党、保守党から、大きな改革の提案などはないものの、権限の縮小、また、拡大も議論はされております。権限の縮小は、上院が自らの持つ権限をより有効に（頻繁に）利用できるようにするために提案されています。具体的には、ソールズベリー協定（慣例により、選

挙公約を実行に移すものを上院は否定しない、というもの）の成文化や、上院が法案の成立を引き伸ばすことのできる期間の短縮などが挙げられております。これとは逆に、先ほど述べたような憲法擁護機能の強化、あるいは、ソールズベリー協定の廃止などのように、権限を強化すべきであるという主張もなされていますが、これは通常、上院の構成をすべて（又は一部を）選挙によるべきとする主張とセットでなされることが多いです。これは、民主的正当性を得た上院は、それに見合う権限を持って、チェック機能を果たすべきである、という考え方です。

王立委員会の報告書は、結論としては現行制度で大きな問題はない、としながらも、一点だけ、現在の上下両院関係の適切なバランスを維持するための改革の提案をしております。これは、現行制度では上下両院の力関係を定める議会法の改正自体にも下院の優越が認められているので、最終的に下院の意思のみで上院の力を弱めることができてしまう、という点を是正することです。報告書は、現在の上院の権限はその役割を果たすために必要十分なもので、両院の合意なしに変更されるべきではなく、例えば、議会期の延長に対する絶対的な拒否権などは、この点の改革によって、将来にわたり上院に残すべきであると勧告しております。

（四）構成

次に、構成に移りますが、最も多種多様な議論が戦わされているのは、やはり上院の構成についてでありまして、構成の方法は大きく分けて三つの方法があるとされております。

①選挙

最初は、選挙ですけれども、上院が民主的正当性及び国民代表機能を有するために最も明快な方法は、議員を選挙で選ぶことだと思います。しかし、イギリスでは、上院の全議員が選挙により決定されることに対する反対論が、思いのほか根強いということがいえます。その理由といたしましては、i）下院と同等の民主的正当性を賦与された上院は、下院と競合し、政治の安定に必要な下院の優越を脅かすこと、ii）選挙によりますと、無所属議員が選ばれる可能性が少なくなり、上院の、政府・政党に対する独立性が失われる恐れがあること、iii）これまで指名によって確保してきた、知識や経験を有する専門家としての議員が選ばれる可能性が少なくなり、審査・調査・議論の質が低下する恐れがあること、などが挙げられております。なお、選挙の方法としては、単記委譲式投票（STV）や名簿式投票（list system）などの直接選挙のほか、スコットランド議会、ロンドン議会など、地方の議会から間接選挙で選ぶことも検討

されております。

②指名

構成の二番目の方法が、指名です。指名の場合には、選挙の場合の長所、短所が丁度、反対にあてはまることになります。すなわち、下院の優越を脅かすことなく、無所属議員や専門家を指名することが可能ですが、民主的正当性という点では選挙に劣ります。指名の方法も、前述したような、各種利益団体からの指名、あるいは、同じく前述しました、地方の議会あるいは政府からの指名、更には、一定割合の女性議員あるいは若年議員の指名など、様々な方法が各方面から提案されています。

③選挙と指名の併用

三番目が選挙と指名を併用することです。政府は上院改革白書の中で、選挙と指名の双方を併用することによって、それぞれの長所を活かし短所を補えるのではないかと述べ、その比率については、具体的には述べていないのですが、選挙による議員の方が三分の二以上になってしまうと、全員が選挙による場合の短所を多く残してしまうだろうと示唆していました。王立委員会の報告書も、上院の有すべき特徴を実際に有するのに最も適した構成の方法は、選挙と指名の併用であると結論づけておりまして、その大筋は次の通りです。まず、指名委員会が、首相、政府、政党から独立して、すべての上院議員の指名について責任を負うこと。イギリスの各地方に発言の場を与えるため、（少数ながら）一定の構成員は、各地方の有権者の政治的意思のバランスに応じて、地方代表議員として直接選挙で選出されること。それから、指名委員会は、最低でも二割の無所属議員を上院に確保すること。指名委員会は、政党推薦の上院議員候補についても適格性審査を行うこと。また、指名委員会は指名にあたり、上院が、イギリス社会を広範囲に代表し、上院の有すべき役割と機能にふさわしい各種の専門的知識と経験を持つことを確保すること。また、指名委員会は、新しい上院議員のうち、最低でも三割が女性であり、また、最低でも三割が男性であることを確保すべき制定法上の義務を有し、さらに人口比に応じて、少数民族の議員も確保するように務め、また、宗教団体も適正に上院に代表させる役割を担うこと。また、指名委員会は指名の際に、上院における各会派所属議員（選挙、指名とも）の割合が、直近の下院総選挙における各党の得票率にほぼ等しくなるようにする任務を有する、というものであります。

なお、独立性、中立性確保のため、地方代表議員につきましては、選挙による再選を認めず、指名による議員とともに、も

う一期だけ指名されうることとし（すなわち、いったん選挙で議員となった場合、選挙では再選されないが、もう一度、指名によって議員になることは可能）、また、これも独立性確保のための方式ですが、上院議員になった者は、任期終了後一〇年間は下院議員選挙における被選挙権を持たない、ということにしています。

具体的な構成ですが、王立委員会では、地方代表議員の具体的な人数等について、委員全員の意見の一致は見られず、三つのモデルを提示したのみですが、その土台となる考え方は、次の点で一致しております。第一に、上院議員の候補者が、個人として大規模な選挙運動を必要としないようにすること。第二に、過度の複雑化を避ける意味でも、選挙区については従来のヨーロッパ議会議員選挙における選挙区を採用し、選挙区を新たに作ったりすることのないようにすること。第三に、有権者の投票が、上院における地方代表議員の会派間バランスを決めるよう、選挙制度は比例代表制を採用すること。第四に、有権者の投票疲れによる投票率の低下を防ぐ意味でも、上院の選挙は、下院又はヨーロッパ議会議員の選挙と同じ日に行うものとすることであります。

それでは、三つのモデルについてですが、このうち、モデルAにはあまり支持が集まらなかったところなので、ここでは、BとCについてご説明いたします。このBとCはどちらも、任期を、イギリスにおけるヨーロッパ議会議員の任期三期分、すなわち一五年といたしまして、地方代表議員については、全体の三分の一づつの議員が改選されていく、というものです。これらのモデルでは、有権者は、ヨーロッパ議会議員選挙の際に、上院議員選挙用の投票用紙を合わせて交付されます。上院議員選挙は、非拘束名簿式比例代表制で行われまして、有権者は投票の際、政党推薦の候補者名簿の中から、個人の名前を記入するか、又は、政党名を記入いたします。BとCで違うところは、モデルBでは、地方代表議員の人数が八七人で、ヨーロッパ議会議員選挙区である一二の地方のうち、三分の一の地方の議員が改選されるのに対して、モデルCでは、（モデルBでは、一つの地方の有権者が上院議員を選挙するのが一五年に一回だけになってしまう、というデメリットを解消するため、）一回の選挙につき、すべての地方で六五人の議員を選出し、それが三分の一づつということで、地方代表議員の人数をトータルで三倍の一九五人とする、という点であります。このCのモデルでは、直接選挙による議員が多い分、院としての民主的権威は高

まるかもしれませんが、逆に、その分だけ、下院との競合というデメリットは大きくなり、また、指名による議員集団との摩擦が大きくなって、院としての一体性、統一性がとれなくなる恐れがあるとされています。

なお、王立委員会の報告書では、法律貴族については、基本的にはこれまでと同じように、また、聖職議員については、その対象範囲を広げて、指名委員会が指名を行うものとしています。また、上院の定数につきましては、上院が将来、どのように改革されるにしても、その定数を決めることは政治的に重要な意味を持つため、現時点でそれを定めることは適切ではないだろう、と報告書は述べています。どの政党も上院をコントロールする力を持たないようにする、という基準を満たすためには、指名委員会に、その人数を含めた、ある程度柔軟な指名権限を持たせなければならず、従いまして、上院の総議員数につきましては、院全体の業務量、構成員の出席率、会派間バランスの維持などを考慮に入れて、指名委員会が上院の幹事長や各会派のリーダーと協議の上で定め、また、必要に応じて見直すべきである、とされております。おおよその目安といたしましては、王立委員会の報告書では、五五〇人程度の議員が必要になるのではないか、ということで、先ほどのモデルのうち、モデルBでは、選挙による地方代表議員が八七名でしたので、その他指名による議員（聖職議員、法律貴族を含む）が四五〇人で、トータル五三七名。モデルCでは、地方代表議員が一九五名、指名による議員が三五〇名で、トータルが五四五人、という目安が報告されております。

王立委員会における多数意見は、モデルBを支持しており、政府・労働党も、モデルBの受け入れを検討しているといわれています。しかし、野党のうち保守党は、モデルCよりもさらに多くの地方代表議員、すなわち、選挙による議員を含むべきであるとしておりまして、また、第三党の自由民主党は、すべて選挙によるべきであると主張しています。

そこで、先ほど途中になっておりました、両院合同委員会についての議論の話になるわけですが、政府・労働党が、両院合同委員会というのは、王立委員会の報告内容のうち議会における側面のみを議論する場であり、上院の構成についての具体的な議論は王立委員会においてされ尽くしており、両院合同委員会はそれを行う場ではない、と主張しているのに対しまして、保守党、自由民主党は、構成の問題も含めて幅広い論議を両院合同委員会で行うべきであると主張し、いまだ折り合っていないというのが、ここ最近の状況のようです。

六、日本の参議院改革

それでは、オマケ的なもので大変恐縮なのですが、日本の参議院改革につきまして、昨年出された、「参議院の将来像に対する意見書」をもとに簡単にコメントいたしたいと思います。まず、参議院の存在意義と役割ですが、そこでは、「多様な民意の反映」「抑制・均衡・補完」「長期的展望」ということになっておりまして、これ自体は、イギリスのモデルとそれほど大きな違いはなく、元々、二院制議会における第二院の一般的な役割ともいえるもので、そんなところかな、と思うのですが、この三点から私がイメージするのは、まず、権限につきましては、「抑制・均衡・補完」といったようなことであれば、現行制度ほど大きな権限がなくてもいいのではないか、ということと、それから、「多様な民意の反映」といった点から見ますと、選挙制度は、非拘束名簿式で多少変わったとはいえ、やはり現在のように衆議院と類似しているのは好ましくないのではないか、ということ。それから、任期は現行の六年よりも長くすることも考えられないだろうか、ということであります。イギリスの例と比較しますと、まず、権限につきましては、イギリスの上院の権限は決して大きくないともいえますが、それでも、「抑制・均衡・補完」の役割はそれなりに果たしている、という見方をしても良いのではないかと思います。「多様な民意の反映」というところは、指名制度と「多様な民意」といったところの関係が、個人的にも、微妙なところかと思いますので、ちょっと飛ばしまして、「長期的展望」というのは、やはり、議員の任期の長さから担保するのが近道ではないかと思います。元々の終身任期（「世襲貴族議員」という制度）を改めつつも、イギリスが選ぼうとしているのは、再選には条件をつけつつも、一五年という長い任期であります。

次に、「改革の基本的方向」の中で、衆議院の再議決をできる期間の制限とその要件緩和がありますが、これは、イギリス議会における権限の弱い上院の活発な活動を参考にした場合、日本でも国会全体を活性化する要素となる可能性を持っていると思います。この意見書の中では、通年会期制の導入や会期不継続原則といった、国会全体に関わる問題についても扱われているのですが、国会、とりわけ参議院における審議日数の確保という点については、私は、違う考え方もありえるのではないかと思っています。通年会期制につきましては、与党、野党とも、法案審査・一般質疑の関係で、日数があればあるほど良いというわけではないと思います。というのは、与党にとっても、野党にとっても、デメリットに感じるところがあると思われる

からでありまして、ここで、与党にとってのデメリットというのは、会期に限りがないと、野党が、法案審査よりも一般質疑の方を優先して行うように主張したり、より多くの法案に対して、より多くの審議日数・審議時間を要求したりしやすくなる、ということであります。野党にとってのデメリットはいうまでもありません。会期不継続原則の見直しにつきましては、私自身、そう反対するところではないのですけれども、現在、良くも悪くも、この原則が野党の抵抗手段として最も重要なものの一つとなってしまっていることから考えますと、その見直しは、相当の条件との引き換えでなければ、野党は飲めないのではないかと思っています。

私は、参議院における審議日数・審議時間の確保については、「大臣に対する質疑」にこだわるところにも問題の所在があると思います。私の所属していた委員部では、担当委員会における国会全体（一会期（特に常会））のスケジュールの案を練ったりするのですが、法案が多かったりすると、とにかく大臣は、一人しかいないですから、忙しいスケジュールになります。本会議の定例日は、衆議院で火・木・金曜日、参議院が月・水・金曜日。火・水・金曜日が衆議院の多くの委員会で定例日、火・木曜日が参議院の委員会の定例日で、これからは、水曜日にクエスチョン・タイム（国家基本政策委員会合同審査会）も入るようになりまして、もちろん大臣は、他にも外交日程、閣議など、国会以外の様々な拘束があるわけで、大変厳しいスケジュールとなります。そうした中で、国会の両院で、現在のように大臣がいなければ審議できないということで、大臣の取り合いをしていますと、結局、付託された法案の多い委員会などでは、十分な審議時間が取れなくなります。もちろん、当該委員会で、一つの省庁を代表し、また、内閣の代表として大臣が出席し答弁することは、国会、引いては国民へのアカウンタビリティーを果たすという重要な任務であると思いますが、それがために委員会審議の時間が十分とれないというのではいけないと思います。私は、イギリスの例などを見て思うのですが、参議院は、大臣が出席しなくても、副大臣なり、大臣政務官なり、政府参考人なりの出席で、あるいは、参考人質疑や委員同士の自由討議などで、法案についての細かい精査を、できれば逐条審議という形で行うのが、そして、法案の重要な部分また政治的な部分についての大臣との議論は、原則として衆議院に任せてしまうのが、一つの方法ではないかと思っています。まだ生煮えなのですけれども、そういった感想めいたことを述べまして、発表を終わらせていただきたいと思います。ありがとうございました。