



Title	質疑
Citation	北大法学論集, 52(6), 134-144
Issue Date	2002-02-28
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15131
Type	departmental bulletin paper
File Information	52(6)_p134-144.pdf



質 疑

前田英昭(駒澤大学)

単にイギリスのことというだけでなく日本との比較という問題の捉え方など非常に参考になりました。上院の反対があるところは取れてすぐに改革をするようなことはせずに、段階的にやる、そういった点は今の日本の参議院改革を考えたときに参考になると思います。

いくつか確認したいことがあります。まずひとつに、上院をどのように構成するかという点ですが、上院の正当性という問題とからんで、選挙を行うことあるいは行わないことに関する議論はどんなものがあつたのかということですが、

それから、選挙を行う場合の地方ということですが、これは日本でいう地方公共団体のことなのか、それともスコットランド地方などという意味での地域ということなのか。都会から離れているという意味なのか。

次に、党派別議員数ですが、下院選挙の得票率と同じになるようにするということですね。すると指名委員会の持つ権限というのが実際より重要になってくると思うのですが、指名委員会の権限ないしどのようなかたちで指名するかについて、どのような議論があつたのか。

次に、上院選挙に絡んだ点なのですが、地方代表の選挙をする場合に、選挙運動をしないというようなことを仰つたように思います。それは具体的にはどういうことなのか。また、将来的には下院議員の選挙と一緒に、言ってみれば統一選挙ということですね。日本では衆議院議員と参議院議員との同時選挙は好ましくない、時期を変えて、ということが多いけれども、同時の方がいいということでしょうか。

次に、貴族院の役割というか、法案の事後審査ということは、具体的にどういうものを考えているのか。

次に、王立委員会の勧告と政府の白書との関係ですが、王立委員会の意見と政府の考え方は違うのか、王立委員会意見は有識者の意見というふうに言っているのか。

最後に、そのようにして選ばれる貴族院議員というのは、歳費ないし報酬というのはあるのか。

大変たくさんお聞きしましたが、簡単にお願ひします。

水谷 まず選挙の問題ですが、大きく分ければ、リベラルデモクラツツ(自由民主党)という第三党は、ほぼ一致して、選挙でやるべきであるとしています。(野党第一党である)保守党は、もともと保守ですから今までの方がいいという方が多いんですが、この件については、労働党政府が、指名のままにして

おいた方が無難であるということ（全員選挙によることに）

消極的な姿勢を見せていたので、それを逆手にとつて、保守党のこれまでのスタンスとは若干違うかもしれませんが、保守党の方にも、もつと直接選挙による議員を多くしろというような動きがありました。これは、これまでの保守・革新のイメージとは若干異なっている、という受け止められ方をしております。労働党の内部でも賛成派・反対派がありまして、一概には言えなかったのですが、世論の動きとしては、やはり選挙した方がいいんじゃないかということです。全員選挙によるべきという意見がどれほど多かったかはわかりませんが、王立委員会の地方公聴会に二度ほど参加しましたが、ここでは、公聴会の参考人以外にも一般傍聴者からの発言を求めていまして、その発言の中に、選挙がいいという意見が結構多かったというのが、かなり印象に残っています。

それから、地方代表ですね。確かに地方代表という私の訳し方にも問題があったかもしれませんが、これは単に選挙区の問題でして、ヨーロッパ議会議員選挙の選挙区を利用して選挙を行うということですので、地方の機関、スコットランド議会とかロンドン議会とか、地方公共団体とは直接は関係ないです。（ただ、広域的な選挙区なので、それぞれの地方の代表という

性質を持つという意味で、地方代表議員、という呼び方をしていきます。なお、改革の議論の中では、こうした機関のメンバーから上院議員を選挙（間接選挙）あるいは指名するべきだ、という意見も出ていたところですよ。）

統一選挙という点ですが、さきほど明確に言わなかったかもしれませんが、同時にというのは、下院ではなくてヨーロッパ議会議員の選挙と同じ時に行うということです。そもそもEU（ヨーロッパ）議会議員の選挙というのはイギリスの国民にとっては面倒なもの（関心の低いもの）で、かなり低投票率になります。そこで、なるべく投票疲れを少なくするという狙いもあって、ヨーロッパ議会議員選挙と上院議員選挙とを一緒にする、ということでもあります。

上院の構成の按分というのは、上院議員の選挙の前に行われた直近の下院総選挙の各党の得票率の比率を見まして、その各会派の得票割合と、上院における各会派所属議員数の割合を、なるべく等しくするということです。ただ、その中でも最大の会派についても、その会派が上院自体をコントロールするのではなくて、無所属議員も多くするということがあります。指名委員会が、そうなるように指名するということです。上院における会派所属議員というのは、各会派から推薦されて、それを

指名委員会が、適切な審査を経て指名することになりま
す。

選挙運動の件はちよつと勉強不足のところなのですが、上院
議員はなるべく政府から独立した方がいい、ということですが、

議会における仕事をメインにした方がいいということ、なる
べく選挙運動をしないような（しなくてすむような）選挙方法
を、ということが、（王立委員会の）勧告になっていました。

イギリスは一般的に選挙を本当にクリーンにお金をかけないで
やっているようでして、一五年の任期ということであれば、再
選も不可能なので、比例代表名簿式で各党がなるべく専門的な
人を名簿の上位に並べてやるようにして、候補者個人がなるべ
く選挙運動をしなくてすむようにする、ということですが、た
だ、イギリスでは、政党のみが当選者となる名簿順位を決めるとい
うこと（すなわち拘束名簿式の比例代表制）に対して、意外に
国民の反発があるようです。現在、下院の選挙制度についても
改革の議論がなされてまして、これはまだ検討段階なのですが、
最終的に比例代表の要素を持ち込むという案にはなっていたの
ですが、拘束名簿式にするか非拘束名簿式かという点では、非
拘束名簿式にするべきだ、有権者それぞれが（候補者）個人を
選びたい、という意見が圧倒的に多かつたようです。今回の上

院改革の勧告でも、比例の制度は非拘束名簿式になってまして、
この点は、日本の参議院の選挙制度を非拘束名簿式に変える際
にあつた議論（非拘束名簿式では候補者個人の選挙活動が激化
し、お金がかかる、という議論）とは、見方が随分異なるな、
と感じているところですが。

法律の事後審査ということですが、（私も具体的なことはあ
まり調べていないのですが、）ひとつは、政省令（委任立法）
のチェックを非常にしっかりとやっているということ、これを
機能強化することかと思ひます。

それから政府の白書と王立委員会の勧告の位置づけですが、
も、まず王立委員会に委ねるということがメインでありますの
で、この王立委員会が検討する中での、その中の一意見として
政府の意見がある、労働党からも保守党からも各党からも意見
が出される、という位置づけです。王立委員会としては、（具
体的な勧告案については）白紙委任されているというかたちに
はなっているんですけども、勧告を出した後実際に行動に移す
のは政府ですので、あまり突飛な、政府方針に反することを出
してしまつと改革が実行されないということになつてしまいま
すので、可能な限りで政府の意向に添うような勧告を出そうと
したようです。ただ、その政府の意向自体が、それほど明確に、

こうしたほうがいい、というようなものではなくて、こういった点もある、といったような比較的客観的な意見だったので、そういったかたちになりました。

指名委員会は、これは確かすでにできていて、八名（注・実際は七名でした）で構成されており、主要政党からもメンバーが入っております。ただ、会派所属のメンバーは多数派にはならないということで、無所属議員の代表者が委員長となっております。それ以外は、有識者などになっていきます。

歳費については、まさにその話が出ておりまして、今までは世襲貴族を含めると非常に人数が多くて、自発的な意志に委ねていても誰かが出席しているという感じだったんですけども、これからは、仕事という位置づけであれば当然報酬も必要ではないか、という議論はされていて、実際、歳費というのは支払われることになると思われれます。

岡田信弘（北海道大学） 将来の上院の機能ということで、憲法擁護機能として憲法委員会が創設されたということですが、この憲法委員会というのは現在どういうことをやっています、将来的にどういうことをやるのかを、もう少し具体的に教えていただければ。

水谷 まずすべての公法案について、それが憲法に適合してい

るかどうかを事前にチェックする、つまり法律が実際に成立する前にそれを審査するということが活動のメインのひとつです。もうひとつは、実は憲法委員会は創設されたばかりで具体的な情報は必ずしも入っていないのですが、ペーパーによりますと憲法の執行状況のチェックということが挙げられておりました。具体的にどういうことなのかは想像の域を出ないのですが、イギリスで憲法ないし憲法的と言われる事柄について定期的に研究なりレポートを出すなりするという事かと思えます。ただ、例えば大きな問題のある法案を国民投票にかけるなどといった権限を有しているわけではないことは事実で、今後そういった可能性があるのかどうかについてはわかりません。

木下和朗（熊本大学） ご報告を聞いて、大変教えられることが多かったです。私はイギリスは興味を持って研究しておるのですが、どちらかというところ下院ばかりしかやっておりませんが、上院については殆ど何も知らない状況だったので、大変プリミティブな質問で失礼させていただきたいと思えます。

よく理解できていないところがあるのですが、何故イギリスにおいて上院改革というのが上がってきたのか。言い換えると、たぶんイギリスの上院の機能不全があるからだと思うのですが、改革に当たって機能不全と思われるものは何かという

のが、質問の趣旨であります。と言いますのは、日本の場合参議院改革が問題となりますと、参議院の権限は衆議院と比較すると、対等か非対等かというのは議論があるところだと思えますが、参議院も上院としては強い権限を持っているわけですね。

ですから逆に、衆議院と参議院が同じ事をしてしまえばラバースタンブだと言われてしまうし、逆に違うことをすると、今度はいわゆる国民と議会と内閣との間の一定の民主制の経路がずれるとか歪むといった指摘がなされるのであろうと思います。

これに対してイギリスの上院というのは、いわゆる尊厳的な部分と一般に言われていて、確かに外交について含蓄のある議論が展開されたりなどという話がありますけれども、いわゆる民主的な政治的決定過程においてはそれほど役割を担っていません。だから、変な言葉かもしれませんが、あってもなくてもそれほど変わらなくて、ただ伝統的にある、しかもある程度イギリスの身分社会を反映して、いわば歴史上の遺産とでも言うような存在なのかなと思っていたのです。しかしそうじゃなくて、ここで敢えて近代化というブレアのスローガンのもとで改革しようとするのであれば、そういったさして政治的な実効性を持っていなかった制度に手を着けて、しかもそこでなされる改革というのは、主に世襲貴族が議員になること

の廃止という構成の問題ですね。なぜそういう流れになっただったのか。その辺をお教え願えれば。

水谷 少なくとも、イギリスの上院については、日本と違って機能不全という原因が改革のきっかけとなっているというわけではないのではないかと、ということは言えると思います。何故かと言いますと、上院改革は労働党政権の流れの必然だったということですね。上院改革はこれまで労働党の選挙公約にはほぼ常に入っておりまして、実際、仰るとおりあってもなくてもいいんじゃないかというのはかなりの部分で言えるとは思いますが、理論と実際のうちの実際で言えば、そうは言っても金銭法案以外の法案につきましては、上院で否決されれば少なくとも次の会期までは成立ができないということになりますし、そうこうしているうちにイギリスも会期制を採っておりますので日程が厳しくなつてきて、政権交代した労働党政権が改革を大胆にスムーズにやるなどというときに（大多数が保守党に所属する世襲貴族議員の存在が）甚だ厄介な存在である、というのがこれまでの上院の実際上の問題です。理論上も、確かにイギリスは色々古いものがある、それが価値を有しているものもあるのですが、いくら諮問機能的なものといっても立法府に世襲貴族がいるというのはやはりアナクロジヤないかというのは、政

権のみならず一般国民もかなり感じていたところだったので、これをこの機会に改革しない手はないということが、改革の理論上のきつかけとしては言えることだと思います。

深瀬忠一（北海道大学名誉教授） まず一つに歴史的・理論的な質問なんですが、何故上院か、何故両院制なのか、という基本問題があります。国民がみな平等になって貴族がなくなった以上、ひとつの議院であればいいんじゃないかというのが革命でも当然の帰結と見られて支持された歴史がありますね。最近では途上国とか先進国の北欧でも両院制をやめて一院制でいいんじゃないかという改革もあるし、わが国でも一院制にした方が経済的に経費節約になるというような色々な理由があります。が、イギリスの上院改革の問題で、もう両院制をやめ貴族院をやめて、一院制でいい、というような議論があるのかないのか。もう一つの質問は、聞き落としかもしれませんが、上院議員の権限として常識的というのがちよつと問題になりましたが、この常識的に判断を要するような基本的な問題について上院が判断する機会があつていいという言い方に関してです。外交とか安全保障の問題について長期的な視野から国のあり方としてどういう政策が望ましいかというようなことは、やはり落ち着いて上院でやった方がよろしいという議論はないのか。この二

点をご質問申し上げます。

水谷 まず、一院制の議論の有無ですが、イギリスに関しては、一院制というのはかなり古い時代から主張されておりまして、特に労働党左派の議員などでは有力な主張でした。実際、政治問題としては、一九七七―一九八九年までの間に労働党は、公式政策として選挙のたびに選挙公約として上院の廃止・一院制ということを打ち出していたのですが、そのたびに負けていた。もちろん一院制という公約の是非で負けたというわけではないかもしれませんが、なかなかそういう思い切った改革というのはイギリス国民の気風に合わなかったのかなと労働党も判断したのもかとも思われます。

積極的な意味では、先ほど少し述べましたように、スコットランド議会やウエールズの議会などのように、少しずつ進んでいる地方分権プログラムとの関連で、小選挙区のように地方（選挙区）の意見を吸い上げるだけではなく、（より大きな）地方単位でこの地方はどういった意見を持って発言するのかを吸い上げるという、積極的な役割を上院に見いだせるのではないかと、王立委員会報告書などは書いています。

それから長期的な視点ということなのですが、具体的に機能として長期的な視野を持つてこういうことをする、ということ

はあまりありませんでした。先ほど木下先生も仰いましたように、外交問題について深みのある議論を行っているということはありませんが、具体的な権限なり組織なりといったもの（で上院に独特のもの）は、私の知る限りでは目立ったものはないといえると思います。そうしてみると、長期的視点というのは、任期が長いという事に伴う付随的なものであるという考え方もできると思います。

日本の改革の中で話をすれば、外交等の問題について参議院先議にした方がいいんじゃないかという話があったと思うんですけども、いかなせん外交問題というのは日米安保等に限らず国家の重大な政治問題になるということが多い関係上、参議院先議にしてしまうというのは些か問題があるのではないかという判断が、日本の国会や与党などの政治部門にあるのかな、というのが私の感想です。ただそういった観点では、参議院はかねてから外交に関する調査会を設置しております、活発に検討しているということは言えると思います。

深瀬 イギリス議会の委員会制度は、衆議院と同じようにできているのですか？

水谷 イギリスでは、（通常は）常任委員会と訳されているスタンディング・コミッティー（法案審査を行う委員会）と、特

別委員会と訳されるスペシャル・コミッティーとありますが、特別委員会の方は、（上院と下院とで）ほぼ同じです。イギリス下院の特別委員会は省庁別に調査を行っているのですが、上院もそういった面もありますが、省庁横断的なものなど下院の視点とはやや違う角度からの審議もできるような体制になっているというふうに、読んだことはあります。具体的なことはちょっとわかりません。

常任委員会につきましては、上院では法案審議の委員会ステージというのは上院本会議場で、全院委員会といって上院議員全員が委員のメンバーになるというかたちで、行われております。

深瀬 ヨーロッパ連合との関連で、下院より上院の方が色々な議論をまとめるということはあるのですか？

水谷 EU特別委員会というのは上院にも下院にもあります。私はEU関係のことは詳しくわかりませんが、EU指令を審議するのが大変らしいのですが、下院はそのほほすべてを網羅しなければならぬのに対して、上院はそのうち重要なものに絞って質の高い議論を行っていると言われております。

深瀬 最後にもう一つ。ヨーロッパ法は関係諸国の法律に優越した直接執行力を持つという有名な原則ですけれども、その点

でどちらの法の効力が優越するか、ヨーロッパ法の直接適用や優劣関係をどのようにしたらよいか、あるいはヨーロッパ法の継承問題や人権問題でヨーロッパ人権裁判所なんかに提訴されるというような事件もあります、そういう法律的な事柄で、

上院の最高裁判所としての機能についてちょっとお伺いしたい。

水谷 私はEU関係のことは弱くてはつきりお答えできないのが申し訳ないんですが、こういったEU関係のことは特別委員会に法律貴族がメンバーとして入っているかどうかは明らかではありません。組織として必ず入るようになっていて、これはいいかもしれないのですが、ただ、一般的に上院の中で何か法律関係について議論したいというときに、法律のエキスパートである法律貴族が参加して議論が深まるということはあると思います。

浅利祐一（北海道教育大学釧路校） 上院改革の民主的正当性の問題と、国民の代表というか民意を反映するという問題です

が、民意を反映する国民の正当性ということを仮に言くと、任期一五年というのはすごく長いという気が単純にします。例えば自由（民主）党では全部選挙と言ったと述べていましたけれども、その中でやはり一五年というかなりロングスピンの任期なのか。あるいは一五年と民意を反映することとの間

に何か議論はないのか。もし何か議論があるのだしたら、民主的正当性という考えと民意を反映するということはまた違う考えなのか、そういうことも含めて、お教えいただければと思います。

水谷 私も二つの問題を無意識にごちゃ混ぜに使っていたかもしれませんが、確かにそういうことは言えると思います。一五年というのは確かに長いですね。ただ、イギリスで、長すぎるんじゃないかという話が出ているかという、実は意外と出ているのですが、任期は確か一二年など、いずれにしても長いものです。選挙のことばかり考えると実際の議員としての議会における仕事ができなくなるのではないかということが言えますので、やはり（民意の反映という面よりは）民主的正当性という方に視点が置かれているのかと思います。任期が長すぎるという点については、例えば一般的な選挙でいう公約を掲げてこの政策を実行するんですという約束のもとに活動するというのは、上院のスタイルとは直接とかそのままマッチしているわけではないかもしれません。

深瀬 民意といっても多様性のある民意であるということ、継続性というような問題もありますので、私も民意のそういう

ことをつかまえて上院の存在理由があるのかと思います。その点に関連して、党議拘束の問題ですね。良心条項で党議拘束されないというのは国会に共通の問題もあろうかと思えますけれども、党議拘束の問題はどうなっているのかをお伺いしたいです。

水谷 少なくとも上院では可決否決についての影響の重大性が下院ほどないものですから、それほど厳しい党議拘束があるというわけではありません。世襲貴族は保守党が多かったのですが、ほとんどは田舎で農家をやっているような人たちで、重大な問題が出てきて採決だということになると遠くから呼び寄せられるというようなことはあつたようですが、そういうことでもない限りはたまたま来ている人で採決することになるので、会派の縛りは比較的緩くて、上院議員自身が自らの良心で良識に従って判断しているということが、下院と比べれば明らかに言えると思います。

新井 誠 (釧路公立大学) イギリスの上院の最高裁判所的機能という話がありました。それに関連して、一つはそういう最高裁判所的な機能そのものを切り離してしまうような議論は、上院改革においてはなされているのか。もう一つそれに関連して、もしそのまま制度を残すとした場合、法律貴族というかたちの

制度の民主的正当性は問われていないのかどうか。その二点についてお伺いしたいのですが。

水谷 仰るとおり大問題でして、今回は立法府としての上院改革をメインにお話ししたので割愛させていただきましたが、実際、法律学者やそういうところからの支持が多い第三党の自由民主党などは、切り離すべきだ、制度として成り立たない、ということを主張しております。具体的には、人権法というか権利章典といったものがイギリスで明文で非常に拘束力のあるものとして成立したのはつい最近のこと、その問題ですとか、あるいは地方分権の問題などは、この先最終的に裁判所が判断することになる問題が多いんですけれども、その中で上院自身が立法に関して合憲判断をするのは明らかに問題ではないかということやはり指摘されております。ただ結局、政府の上院改革白書でも王立委員会の報告書でも、今のところこれはこのままでもいいという結論で整理されている。というのは、法律貴族は、それほど数は多くありませんが、政治的な問題や、最終的に自分が司法府の一員として関わりそうな事案については始め(立法段階)から関わらない、というような制度が昔から慣習としてありまして、王立委員会の報告書ではそれを明文化して、あとあとそういう問題が起きないように法律貴族は自制

して行動するようにする、ということを描べています。具体的なメリットとしては、法律貴族がいることによって法律問題のエキスパートの意見を聞けるというメリットをかなり重視しているようです。

前田 法律貴族の独特なものはおそらく残すのだろうと思います。下院が多数で何でもやっていくのに対してはチェック機能になるかもしれないというのが、暗黙の利益として理解されるのかなという感じで伺いました。

もうひとつ党議拘束の話ですが、党議拘束というのは非常に貴族は緩いし、仮にあってもそんなに効果はないんだろうというのがイギリスの場合の特殊な問題です。下院の方は議決を見ているとなかなかおもしろいやりとがあるんだけど、上院の方は自分の言いたいことを言っていて、こういうイギリスで確立された慣例というのは構成が変わっても選挙になってもそう変わるものじゃないんじゃないか、それがイギリスの上院の特色あるものとして、これからも維持していくんじゃないかという気がします。

それからソールズベリー契約について。これに関して出てくるのは、デイレイング・パワー、つまり否決せず遅らせてゆつくりやっていると世論が盛り上がって来て、世論の協力を

得て直していくということです。上院としては、自分たちは選挙されていないから選挙された人に対してチェックはできないけれども、選挙人たる国民が、貴族院の議論を見て考える。そういうデイレイング・パワーというのは、最近の議論ではありませんか。

水谷 もともとは上院のそういった機能・役割は評価されているところで、それはもちろんこれからも維持されていくべきであるという認識だと思います。ただ、デイレイング・パワーという言葉自体はあまり聞いたことはありません。

高見勝利（北海道大学） 質問と言うより感想ですが、レイプハルトのウエストミンスターモデルというイギリス型モデルの議会政があるわけですね。このウエストミンスターモデルは上院改革によって破綻したんじゃないかということを最近ある本で読みました。要するにレイプハルトの考えでは、両院制といながらしかし上院としての機能を無視してもいいような、いわば一元的な型としてウエストミンスターモデルというのが構成されている。つまり限りなく一院制に近いという位置づけだったんですが、上院改革の計画で出てきたのは、浅利さんの質問にもありましたが、一部にしろ公選制で上院を構成すると、結局選挙ということになればそれだけ権限が強くなる

のは当然ですね。上院改革によって上院の権限が従来の両院の關係から言えば、民意を背景にしているだけやはり強くなる。指名するとなるとそうはならないかもしれませんが、でも、一部であれ選挙だと少なからず強くなる。強くなる限りにおいて、いわば非ウエストミンスター型になっていく。たぶんそういう評価の仕方、レイブハルトのモデルというのは上院改革が実現すれば破綻するんだろうという、そういう趣旨の議論でした。

水谷 仰るとおり、たとえば選挙で上院議員が構成されるとその院が今のように弱い権限ということは基本的にはあり得ないということになりますと、今までのイギリスの「パーラメント」(リー・ガバメント) (ないし「パーラメント」・ソヴリンティー(…議会主権)) という「パーラメント」というのは下院のことであつたわけですから、ウエストミンスターモデルの崩壊ということも言えるのではないかと思えます。ただ、実際議論自体はあつても、将来の上院の権限について果たしてどう変わるのかということはありません。たとえば直接選挙を主張している自由民主党も、それほど具体的に上院の権限のことを言っているわけではなく、たとえば憲法的な問題で上下両院で意見の不一致があつたら両院合同委員会(や国民投

票) にかけるとか、その程度の権限を考えているようです。また、選挙にしようという意見のすべてが、それだけ権限を強くした方がいいという動きではないようです。

高見 ありがとうございます。

※本報告および質疑は、二〇〇一年八月二二日開催の北大立法過程研究の記録であり、録音テープから起した原稿を、後日、水谷氏に送付し、加筆・修正頂いたものである。