

<研究ノート>

世界の一元制議会（Ⅱ） —ニュージーランド議会における上院廃止

藤本 一美

目 次

1. はじめに—問題の所在
2. ニュージーランド上院の沿革
3. 上院の設置と失態
 - (1) 上院の設置
 - (2) 上院の失態
4. 上院改革と廃止運動
 - (1) 上院改革の失敗
 - (2) 初期の上院廃止運動
 - (3) 上院廃止
5. 上院廃止の要因・結果・余波
 - (1) 上院廃止の要因
 - (2) 上院廃止の結果
 - (3) 上院廃止の余波
6. 総括と批判
7. おわりに

1. はじめに—問題の所在

ニュージーランドは、南半球のオーストラリアの横に位置する二つの島からなる国家である。1642年にオランダ人のアベル J・タスマン (Abel J・Tasman) によって発見され、次いで 1769年、英国人のキャプテン・クック (Captain Cook) が上陸して探検を開始した。1840年には、先住民のマオリ族との間でウィタング条約が調印され、英国の植民地となった。ニュージーランドでは 1860年代に至り、英国からの入植者とマオリとの間で、土地の所有をめぐる対立が生じ、1843年と 1872年には二度の戦争が勃発したものの、反乱の方は鎮圧された。1907

年、英連邦内の自治領となり、そして、1931年、英議会は「ウェストミンスター憲章」を定め、自治領として独立を認めた。ただ実際には、完全に独立したのは 1947年のことである。

ニュージーランドの政治体制は、英国王（エリザベス二世）を国家元首とする立憲君主国家で、議院内閣制を採用している。政府＝首相の助言に基づき国王により任命されたニュージーランド総督が国王の職務を代行している。英国と同様に成文憲法典を有せず、1986年建国法が国家の基本法となっている。2007年現在、人口は 417万 9千人を数える。州都は、ウェリントンである。

ニュージーランドの首相は、総選挙で最も多数の議席を獲得した政党の党首を議会による選出に基づき選び、ニュージーランド総督がこれを任命する。2008年 11月には、総選挙が実施され、定数 120議席中、国民党が 58議席を獲得して、三期 9年ぶりに政権を奪取し、党首のジョン・キー (John Key) が首相に就任した。なお、その他の政党と議席は、労働党 43議席、緑の党 9議席、ACT ニュージーランド党 5議席、マオリ党 5議席、ジム・アンタートンズ革新党 1議席、統一未来党 1議席であった。当初、定数は 120議席であったが、しかし選挙制度として「小選挙区比例代表連用制 (Mixed Member Proportional : MMP)」が採用された結果、2005年から 2議席増えて 122議席となり、それは 63

の選挙区と7つのマオリ選挙区から構成されている。

ニュージーランドの議会は現在、一院制を採用しており、任期は3年、基本定数は120議席である。選挙権・被選挙年齢はともに18歳である。議会はかつて二院制を採用していたものの、しかし、1951年1月1日以降、上院を廃止して、一院制の代議院のみとなった。なお、ニュージーランドは、女性の政治参加を早くから実現させた国家として知られており、1893年に世界で初めて女性の参政権を認めている。

近年、ニュージーランドは社会福祉を充実させ、また多くの政治改革を推進した国家として、世界中の注目を集めており、その関係の邦文研究論文は多い。だが、本論の目的はこの点にあるのではなく、上で述べた二院制議会から一院制議会への転換とその解明にあり、上院廃止に伴う諸問題を検討したいと考えている。ニュージーランドにおける上院廃止は、従来我が国でほとんど紹介されてこなかった。そこで非才を顧みず、専門外の私がこの問題を取りあげることにした。なお、本論は、世界の二院制議会(I)一予備的考察(『専大法学論集』107号〔09年12月〕)の続編である。

2. ニュージーランド上院の沿革

以下本論においては、上院廃止研究の第一人者である、キース・ジャクソン(Keith Jackson)の論考「ニュージーランド議会上院廃止」を抄訳し、ニュージーランドにおいて、1950年に廃止された議会上院の起源、経緯、廃止およびその後の経過などを中心に紹介する(Keith Jackson, "The Abolition of the New Zealand Upper House of Parliament", Lawrence D. Longley and David M. Olson, ed., *Two Into One-The Politics and Processes of National Legislative Cameral*

Change [Westview Press, 1991], pp. 43-76)。

第二次世界大戦以後、二院制議会から一院制議会へと転換した三つの国家の事例、すなわち、ニュージーランド、デンマーク、およびスウェーデンの中にあつて、ニュージーランドは最初にかつ最も古い時期に一院制議会へと転換した国家として知られている。年代でいうと、ニュージーランドは96年も長く続いた「上院(the Legislative Council)」の廃止を、1950年に正式に決定した最初の国である。別のいい方をすれば、ニュージーランドが上院を廃止するまでは、一つの構想として、二院制議会を同様に放棄した国家は存在しなかったということである。そのために、二院制議会が果たした価値とその役割に関する議論は、過去50年にわたってニュージーランドの政治生活に深く浸透した重要な要因として消え去らなかつた。二院制議会の廃止により、二院制議会および一院制議会に関する議論に最終的な結論が下されたわけでない。そうではなく、上院廃止とその結果は、ニュージーランドの政治改革の中では当初より極めて重要な課題の一つであった。

歴史的な概観を試みることにより、上で述べた注目すべき大改革を展望することが可能である。一つの国家としてニュージーランドが出現した後、植民地初期の1854年に創設された上院は当初、定数の制限はなく、1862年以降は生涯上院に任命された議員たちから構成されていた。最初に議会が設置された以降、上院議員へ推挙・任命する権限はいち早く、当時のニュージーランドの選挙された政府の手に委ねられていた。ただ、上院議員への任命は正式には総督の承認を必要とし、また当初は英国王の裁可を必要としていたのである。

その後1891年に至り、上院において重要な政治改革案が成立し、その時に上院議員の在任期間は他の制度に変わり、1892年からは7年

と定められ更新可能な任命制となった。その後、大きな可能性を秘めた上院の極めて重要な改革案が1914年に採択され、その時に議会の上下両院は、比例代表制に基づき選出する上院へと再編成する法案を可決したのである。しかしながら、この法律は直ちに延期されてしまった。何故なら、折しも第一次世界大戦が勃発し、その後、この法律は決して施行されることがなかったからだ。ただ、それは正式に制定された改革案として存続していた。その後、ニュージーランドにおいては、36年以上にわたって、上院は政治的意義を減少させる、不適切な任命機関として存在したのである。つまり、それは立法府の一院としてではなく、政治的恩典を受取る人々の一種の「姥捨て山 (a dumping ground)」と化したのである。そのこともあって、ニュージーランド議会上院は、1950年に至り最終的に廃止される時期まで、制度上全くとるに足らない存在として終始した、といっ

だが、ニュージーランドにおいて二院制議会の一院が廃止されたにもかかわらず、1950年以降も残存していたのは、いわゆる「切り取られた二院制 (truncated bicameral) ”政治体制 = 第二院のない「残留二院制 (residual bicameralism)」と、巧みに表現されたものに他ならない。通常、ある国家が一院制議会へ転換する場合には、単に上院の廃止だけではなく、例えば、下院の拡大、委員会制度の再構成、並びに少数派および地域的利益に関する憲法上の保護の拡大といった一連の広範な代償的措置が伴うのが普通である。だが、ニュージーランドの場合には、すべての実践的な目的がまず先にあって、そのため、政治制度は上院廃止の前後も何ら変らなかった。もちろん、上院の廃止が定着するには、ゆっくりと数年の月日を要したものの、一院制への転換自体は永続的な外観は

残しつつ、1950年の決定で既に確定したものを公認しただけで、それはこの国に厳格な一院制議会国家の特徴を与えることになった。ただ、後に詳細するように、その後すべての時期にわたり、もう一つの選択肢として二院制議会、つまり、上院の復活問題が関係者の間でもって論議され、それは国家的な論争のかたちをとって折につけて検討されてきた。

1950年以降も、ニュージーランドにおいて、二院制議会論議がこのように徘徊する形で存在したのは、単に以上述べた事例と結びついた逆説の一つにすぎない。そして、もう一つの逆説は、二院制議会から一院制議会への転換の正式な歩みが、実は民主的世界で最も古くかつ最も安定している国家と一つとして数えられている、ニュージーランドの議会制度の中で生じたことである。存続した期間からだけいえば、ニュージーランドの議会は太平洋地域で持続的に機能している議会として、米国議会に続いて二番目に位置する。実際、ニュージーランド議会在1854年5月にオークランドにおいて最初に召集された時、その他に8つの民主的国家のみが今日存在している議会を設けていたにすぎなかった。

設立された最初の数10年の間に、ニュージーランド議会は制度上および憲法上の改革以上に、より重要な社会的改革を推進してきた。実際、前者の事例としては、1867年に先住民マオリ (Maoris) 族に対する選挙権の付与があるし、また1893年には世界ではじめて女性に投票権を付与することで、指導的役割を果たしてきた。また、後者の事例として、憲法では、最初の1852年ニュージーランド憲法が、英国議会で採択され、着実に形式を整えて次第に古めかしいものとなってきた。ただ、それにもかかわらず、どのような体系的な思想といえども、新しい国家環境に最も巧みに適合した形でニュ

ーギーランド政府に特別な性質や形体を与えることはなかった。20世紀の四半世紀に至るまで、具体的には1950年の上院廃止後、ニュージーランドの生活で中心的位置を占めた政府の形体および基盤をめぐって明確な討論は生じなかった、といえる。ニュージーランド政治史のおよそ100年間、憲法上の取り決めに関するほとんどすべての広範な疑問へのこのような否定的ともいえる態度は、英国やアイルランド以上に大きな領土を抱え、そして重要でかつ特有な少数民族、すなわち、マオリ人種（彼らの末裔は現在、国の人口の約14.4%を数える）の存在で特徴づけられる人口構成を考慮したとき、印象的でさえある。

このような、広範な憲法上の疑問に対するニュージーランドの伝統的な気乗りなさは対照的に、1950年、正式に一院制議会制度が採用されたことは、英語圏の世界において重大な先例のない急進的展開であると、広く考えられた。例えば、フィンランドは、1906年の早い段階でエデスクナタ（Eduskunta）という国会の一院制形態を採用したものの、それに続く数十年にこれを模倣する動きは全くなかった。ニュージーランドが1950年に上院を廃止する以前に、英連邦内では一院制議会の国家は全く存在せず、従って国家レベルで一院制議会が存続した事例は一般に、イスラエルや東欧の共産主義国家のような新しい政権、もしくはスペインやトルコのような当時民主的国家として疑わしい国家のいずれかで散見されたただけであった。

ここに我々の興味をそそる第三の逆説が存在する。つまり、ニュージーランドに関していえば、1950年に一院制議会を採用するために、英国型の二院制議会の伝統の上にはしっかりと基づいた憲法上保守的な国家は、一見すると極めて評判が悪かったことである。その場合、より驚くべきことは、物事を開始するにあたっての

ニュージーランド政党のその体質にあった。一般的に、英国型の政治的伝統の中において保守的政党は、上院を是認するのに対して、労働党やその他の進歩的政党は上院を拒否する傾向が強い。ニュージーランドの上院廃止は、この法則の顕著な例外であって、しかも保守的政府により、かつ労働党が気の進まない中で、廃止された上院の稀なる例外を提供するものである。

第四の逆説は、96年間も存在したとはいえ、結局、ニュージーランドの上院が効率的な上院として行動することができず、もっぱら惰性の中で廃止と改革の多くの要求を放置していた事実から派生している。この意味で、二院制議会と一院制議会の両方は、二院制の形態が数十年間も徘徊したとはいえ、ニュージーランドの憲法思想の中に深く埋め込まれてきた、ということができる。もちろん、いかにして、しかも何故、一院制への変更がニュージーランドで生じたのかということを理解するには、以下で展開する議会制度としての上院の確立と発展についての検討が必要である（*Ibid.*, pp.43-45）。

3. 上院の設置と失態

(1) 上院の設置

我々は最初に、以下のことに留意しなければならない。すなわち、10世紀以来統一されほぼ独立国であったデンマークやスウェーデンとは異なり、19世紀のニュージーランドは英国の一植民地にすぎなかったことである。その結果、発足して間もない国家に与えられた性質と形態は、世界の反対側にある英国のロンドンで決定された。さらにその上、1854年にニュージーランドで任命による上院が設置されたが、それは、19世紀半ばの英植民地政策を特徴づけた第二院の役割、機能および重要性についてかなり不安定な状況に対応していたように思わ

れる。英国においては、当時9つの新しい植民地機構が1846年以降の9年間に設けられたが、設置された上院の形態は当時、大きな論争の争点の一つであったことを示している。

当然のこととはいえ、植民地の機構を検討するにあたり、英国の植民地行政官たちは最初のモデルとして英国議会を真似る傾向にあった。問題なのは、英国の古い世襲の貴族院がこれらの植民地機構の中にほとんど直接再現されなかったことである。だから、急ごしらえの貴族政治は明らかに一つの矛盾であった。英国貴族院に最も近い植民地側による措置は通常、生涯にわたって任命された上院であったように思われる。しかしながら、このようにして設置された上院の不人気は英帝国内の多くの部門で明らかになっていった。その実例を挙げるなら、英貿易および植民地委員会（枢密院の一委員会）が、政府の代表形式を設置するため南アフリカ共和国の州による要求に基づいた1850年初頭の報告書において下された結論は、任命された上院が植民地住民の信頼を得ることができず、しかも一般の是認を獲得できないというものであった。この委員会の報告書によれば、仮に、上院が国家機構の上で有効な役割を果たすとすれば、それは選挙によるものとなろう、と断言していた。議会第二院の基礎として任命制は同じく、ニュージーランド植民地にとって望ましくないと見られていたのである。

事実、1851年、当時の英植民地大臣であったアール・ゲイリー（Earl Grey）は、ニュージーランド総督のサー・ジョージ・ゲイリー（Sir George Grey）宛てに内密の書簡を送り、その中で、ニュージーランドにとって最良の憲法上の取り決めは、“州の利益を代弁しかつ少数派代表の規定を有する米国モデルというよりも、選挙された上院”を含めることには同意を与えないようにと、依頼していたほどである。この

ような熟慮の結果もあって、ニュージーランドの1852年憲法の当初の起草案では、それは米国の上院型に近く、州代表に基づき、間接選挙された連邦型の上院を定めていた。ちなみに、米国議会上院は当時同じく、間接的に選出された機関であった。

そのような選挙上の取り決め、つまり間接または直接にするのかは様々な理由に基づきその他の人々から激しい抵抗を受け、その中には、選挙による上院は共和主義の急進的破壊を奨励する傾向があるとの懸念も含まれていた。例えば、英国の首相ロード・ジョン・ラッセル（Lord John Russell）の主張によれば、選挙された上院を持つと、“一つずつ、権威のすべての束縛が捨てられ、そして君主制の機関が民主主義の攻撃にさらされることになる。”もしそうだとしたなら、ニュージーランドは首尾よく、選挙された上院を持ち、従って今日でもおそらく二院制のままであったかもしれない。だが実は、この点にこそ、英国における政府の重要な政策上の変更理由が見てとれる。皮肉なことに、それがサー・ジョン・ラッセルの指導する英政府の敗北を招き、また間接的には、ニュージーランドで任命された上院への土壇場の復帰を導いたサー・ジョン・パキンントン（Sir John Pakington）と植民地大臣アール・ゲイリーとの交代を促した原因である、といわれる。過去の植民地役人たちの見解を無視したパキンントンは、代案形態、とくに選出された機関に反対するよりも任命された第二院に反対されることを心配していた。彼にとって、選挙された上院とは国王のため選出された代議院と同じであって、とても耐えられなかったのである。

英植民地の指導者および彼らの見解がこのように変化した結果、ニュージーランドでは1852年の帝国条例により、生涯任命される被指名の上院を含む二院制議会が設けられた。そ

のさい、15名のうち10名の議員は、立憲体制の“恒久的”要員を形成する有力者に与えられることになった。なお、この立憲体制の下では、下院議員と総督の両者は定期的に交替することが必要とされた。

ニュージーランドの最初の憲法において、上院の権限はきわめて曖昧なものになっていた。しかしながら、推測するに、これらの権限の中には、法案の提出（公法と私法の両方）、下院ですでに採托された法案の修正または拒否、および議会による調査開始の権限が含まれていた。これらの上院の権限にはいかなる正式の制約もなかったものの、しかし、実際には英国の慣行が幅をきかせ、とくに、財政法案は最初に下院で審議され、上院はこれを修正することができなかった（*Ibid.*, pp.46-47）。

(2) 上院の失態

通常、上院の廃止には、ちょうど単一議会の選挙だけでなく、現存する上院が失態を犯したのだという認識も含まれている。ひとつの繰り返しされた行動様式が多くの場合、非連邦制度の中におけるそのような失態の背景を説明してくれる。下院における国民代表の増大は、非民主的に形成された上院の合法性の土台を侵害するようになった。一般的に、もし上院議員の選出が民主的管理の範囲を超えるなら、その場合には、有権者の要求として、第二院の権限を低減させる傾向があると、しばしば主張され、その機関の意義ある立法上の権威が弱まるようになり、そして、結局、上院の廃止または改革が要求されるようになる。この点について、著名でリベラルなヴィクトリア州の憲法学者であったゴールドウィン・スミス（Goldwin Smith）の主張によれば、19世紀の後半の半分を通じて、“権力それ自体が、無気力によって支配されることを認めることになる”と推測するのは無益

なことである、という。ニュージーランドの上院の記録は、正しく、この原則が妥当する一つの古典的実例である。

基本的に、上院は（ニュージーランド）国家の中で明確な社会的および政治的基盤を欠いていた。生涯公職を保有することは、独自にかつ長期的な国家的必要の観点から行動するために上院議員を自由にすることにより任命制の最も悪い弱点を補えるものと、期待された。しかしながら、実際には、当初から、生涯任命制は本来考えられていたような永続性と安定性を提供することができなかった。実際、1854年と1875年の間において、上院議員の50%以上が、例えば、下院議員や州政治、または、いくつかの事例では、英本国に戻るために、政治活動の他の分野へ転属するため辞職しており、議員を10年以上務めることはほとんどなかった。

このように、1876年までには、上院議員の移動率が大きくなり、その一方で、最初に任命される議員の平均年齢が高まり、そして（議員の）一般教育の能力も低下した。その場合、より重要なことは、これまで選挙の経験もなく任命された議員の数が著しく低下（32%から10%へと）したことである。上院は今やしだいに、年配者中心の教育のない政治家たちによる限られた任期を有する避難所への道を歩むことになったのである。前総督サー・ジョージ・ゲイリー（Sir Georg Grey）の首相任期（1877年 - 79年）に至り、一般に、党派的利益の目的のため公然と上院への任命権を利用することが慣習化し、それは忠実な支持への見返りとして、政党の政治的恩典として利用されるようになった。その後、こうした政党の任命権は1892年に一層拡大し、その時は7年の任期で実施され、上院の正式であるが、しかし効率的でない生涯任命制と入れ替わり、それは党派的忠実への報酬に都合のよい期限付きの任期を提供した。今や

政府は、継続的に上院議員を交代させて利用できる多くの任命上の地位を保持するようになった。さらに、再任命の可能性の魅力が多くの上院議員にとって重要となったのである。

こうして、ニュージーランドにおいて、土着の貴族政治を発展させる当初の目的は、完全に失敗に帰した、といえる。上院は元来、民主的合法性の基盤を欠いていたが、今や任命権を投げ売りする土台として利用している、との批判も受けるようになった。

ところで、上院の政治的独立に対する別の浸食は、1862年、上院開始の当初から生じており、その時すでに、上院の全議員へのあらゆる制約が取り除かれていた。その当時から、上院は常に、“窮地に陥った”政府からの脅威に脆弱であり、どの程度新しい議員を任命するかで追いつめられていた一方で、議論の余地ある問題について政府との間で同意に達するために必要とされていた。

実際、上院を窮地に追いやるための深刻な脅威や具体的な試みが次々と生じた。具体的にいうなら、最初は1892年-95年の時期の間、つまり、著しく非妥協的な総督と前政権が残した深刻な問題状況の中で自由党政権が出現した時、次に1914年、重要な上院改革法案が強力な反対を押し切って制定された時、最後に1950年、上院それ自体が最終的に廃止された時に各々生じた。しかしながら、（上院を）窮地に追い込む可能性は、上院が他の方法で存続を望んだ自主的権力への主張を侵害することになった。

かくして、最初から、上院はその非民主的経歴も手伝って、極めて弱体であった、といっただい。すなわち、発足して10年も経過しないうちに、上院はその規模の制限を取り払い、また対立する新しい任命者により窮地に追い込まれる状態になる恐れも手伝って、さらに一層弱体化した。それに続く数十年、上院は理想的な

指導者が存在する可能性に満ちた上院から、次に政党への忠誠者の陳列所へと変容することによって、さらに窮地に追い込まれていったのである。約50年の短期間に、上院は植民地の貴族政治に模範となる基準を提供し、そして君主と貴族の両者を保護する元来高貴な理念から、政党の自己利益が圧倒的影響力をもつ機関へと下がり下がってしまったのである。上院議員を任命した政府を充分立腹させるような性急さ、あるいは違う政党の様相を有する政府の下で、再生のためにその任期を十分に利用する社会的のけ者たちの存在は、上院の役割を終焉させる可能性が十分あった。留意すべきは、いかなる場合であれ、上院議員たちが議会政治の中において政党が有する、優越性に気づいていなかった、ことである。

上院の役割衰退は、立法の分野で顕著に見ることができる。本来、上院の最も重要な役割は、その存続期間を通じて、法案見直しとしての議院にあった。上院が存在した96年間に、下院によって採択された法案の34%が上院で採決・修正されていた。しかしながら、時代の経過とともに、この活動は着実に低下した。すなわち、1854年と1890年の間に、下院を通過した法案の約50%が上院で修正されたものの、だが、1891年から1950年にかけてそれがちょうど26%に減少している。上院のその他の特徴として、上院が主として政府法案の行方に関心をもっていったことである。最後の数十年間、上院が採択した修正案の大部分は議会で政府法案を促すために行われたものであり、結局、上院として独自の役割を果たすことができなかった。しかもしだいに、立法上の戦術の中で政府の補助的道具と化していったのである。

ここで忘れてならないのは、立法上の業務負担と厳しい議事日程も、上院の有効性を一層弱めることになった点である。通常、議会は9週

間の会期を設定し、最初の7週間でほんの4ないし5本の法案を処理し、そして次に、最後の2週間でもって50本以上の法案に対処したが、それは上院議員にとって必ずしも異常なことではなかった。この繰り返される会期末のあわただしさこそが、立法開始への一般的気乗り薄とつながり、上院の立法および政治上の重要性を制約したのは、否めない。実際、ある法案は会期末で期限切れとなった。しかし、多数の法案は大きな注目は浴びることもなく、異常な早さでもって通過していった。長期間にわたってこのような議会戦術上の慣行が持続したことは、立法者としての議員自身の役割上の信念を著しく損ねたのは間違いない。

周知のように、ニュージーランドの上院のような第二院の基本的武器とは、下院で可決された法案を否決する権限に他ならない。ただし、この潜在的に大きな権限が誰のために行使されるかについては、しばしば、ニュージーランドの場合のように不明確である。ニュージーランドの想定では、上院によるそのような措置は国民の幸福のために行使されるべきであった。もっとも、この点は下院において国民から選出された代表により採択された法案を否決するために任命された上院に関係していた。元来、上院の方は財産と君主を保護することを期待されていた。しかし、この役割は直ちに、ニュージーランドの責任政府に依拠した考えとは衝突するようになった。任命された上院はしだいに、古めかしいものように見られたからである。それに対して、1876年の州の廃止、1878年の女性選挙権の導入、そして1879年の定期的に3年ごとの選挙を設定した大事件が下院の政治的重要性について国民の認識を高めることになった。

議会上院による立法上の主要な妨害は、1873年と1896年の間に生じ、その当時、下院は多くの場合、政治的に深く分裂していた。と

りわけ、1891年にリベラルな自由党が政府の権力を握り、そのため保守派に支配されていた上院は、自由党の立法上の主導権に反対して短い土壇場での闘争を繰り返していた。議事妨害の利用は通常、任命された上院の手中に残された両刃の武器であって、ニュージーランドの上院議員の場合は、上院の危機を無視した事実がある。それに加えて、圧迫の時代に嵐の前に立ちながら、憲法および個人の権利の不公平な守護神としての奉仕し、見通しでは公平な上院を持つことについて、理論上多くのことがいえたのに、そのような展望は実際には、ニュージーランドの上院に存在しなかった。このように、選挙で民主的に構成された下院に対抗する、上院による長期的に計画された議事妨害は、単に上院自身を危険にさらすだけであった。

結論的にいえば、上院の失態はニュージーランド社会が堅固な土台を欠いていたことと、また政治的領域における寛容さが一般的にかつ持続的に欠いていた点に求められる。確かに、初期の頃には、上院議員は一定の名声を集めることができた。しかし、これも上院議員の数が増大し、政党の役員、下院の前議員、および時には、議員として失敗した議会候補者を任命する傾向が大きくなるにつれて、ほとんど消滅してしまった。それに加えて、1892年に7年の任期導入により拡大した政党の任命権は、上院議員と立法制度としての上院の両方への政党支配を慣行化した。とりわけ任命議員という原則は、深く定着した平等主義哲学とはしだいに合わなくなってきたのである。例えば、フランスからの客員研究員で選挙地理学者のアンドレ・ジークフリート (Andre Siegfried) は、1914年の初めに次のように論評している。“ニュージーランドは…… (実際には) 単一議会の国であると考えられる。その上院は、かつて貴族制と独立に関していくつかの要求をもっていたが、今や

法案を自動的に記録する一つの単なる上院になり下がっている” (*Ibid.*, pp.47-51)。

4. 上院改革と廃止運動

(1) 上院改革の失敗

それでは、上院それ自体が第二院としてうまく運用できなかつたとするなら、何故、廃止よりも改革することが出来なかつたのであろうか。一部には、その説明は以下の事実求められる。すなわち、効果的に能力を遂行することを任命された上院が失敗したのは、何よりも二つの議院がともに選挙による一連の行き詰まりの大変革というより、多くの場合、段階的な衰退過程そのものに帰せられる。その結果、任命された上院が崩壊寸前となる傾向が顕著となり、その一方で、多くの国民は上院の存在を当然のものとして受け止めていた。このような考え方を共有していた政治家たちは、他方で冷笑的であり、上院が政党の官職任命権のため利用する手段を提供するというもう一つの理由もあって、引き続いて上院が存続することに賛成していた。

そのため上院は時々、官職任命権の恩典から排除された人々から攻撃を受けた。ただ、このような姿勢もまた、異なった政党が権力の座につき、そして批判者が任命権の報酬を手にした場合にがらりと変化した。さらに、上院も時には、一般的な効率性とは関係なく自己保存のため著しい能力を全体として示したこともあった。それに加えて、真に効率的な立法機関としての上院への要求が一般に欠落していた点もまた、重要な改革の可能性を鈍らせ、他方で未だに、廃止につながる制度の腐敗を許していた。このような事実は、歴史的には改革の一定の脅威のもとで、ニュージーランド上院が何故かくも長きにわたって、改革よりもむしろ事実上廃止へと向かって存続し得たのか、その背景を上手く

説明してくれる。

さて、1854年、正式に審議を開始した後に、上院で最初に提出された動議が上院の重要な改革を促したことは、確かに注目してよい。その後、様々な形態で、同様な争点が1854年と1891年の間の37年の中で30年も生じた。生涯にわたる任期期間は、1891年に7年任期（次年度から施行した）に変更されたとはいえ、さらなる改革を求めるその後の小さな圧力が再び見直された。すでに述べたように、これらの発案の結果、主要な改革法案が公式に1914年に採択され、それには任命による上院から選挙による上院への変更も規定されていた。しかしながら、この点に関しては、戦争と連合政権の出現がこのような改革の機運を無期限に延ばしてしまい、上院に関する最も根本的なすべての変革は決して実行に移されることはなかつた。

1914年改革に責任を有する政党が再び、政権に就いた1920年には、その指導者たちは上院の変更について関心を失い、その代わりに、政党の官職任命権のために上院を利用する伝統的な進路に従った。そこで、改革は不明確な宙ぶらりんの状態に置かれ、そのため上院は、総督に対し、当時の政府訓令でいつでもその構成を変える権限を付与した曖昧な勅令の下で、最後の30年間存続したのである。議会は、そのように脅かされ不利な状況の下でそれ自身を維持するよう求められることはほとんどなかつた。皮肉にも、実施されない改革法令の存在は、改革を求めるさらなる熱情を退りぞける効果をもたらし、そのため改革の熱はしだいに冷めて、20世紀の中葉まで上院にはたった二つの現実的な可能性、つまり持続かまたは廃止かのみが残されたのである (*Ibid.*, pp. 51-52)。

(2) 初期の上院廃止運動

ニュージーランドにおいて、二院制議会から

一院制議会への変更を促した過程には、いうまでもなく、長期の計画期間が存在した。任命された上院の廃止の要求はまさにその最初の時点から、期待よりも希望の気持ちのほうが大きかったし、また多くの場合、いわば半信半疑の状態にあった。少なくとも、初期の段階においては、少数の人は（上院の）廃止を実践的な解決策とは見ておらず、その企ては上院を攻撃する一つ的手段にすぎなかった。上院の主張をもっぱら抑制する傾向にあったとはいえ、しかしながら、これらの提案はまた、ニュージーランドの政治的用語の中に吸収される廃止の観念を生み出した。上院廃止はしだいに、変革の急進的または革命的形態というよりも、その他の政治改革と同一視されるようになったのである。

上院が設置されてから20年以内も経過しないうちに、一院制議会が公式の場で議論されるようになった。だが、それは既存の取り決めについて一種の軽蔑的状况の中でのことである。例えば、1871年に、ニュージーランドの州新聞『ネルソン・エクアマイナー (Nelson Examiner)』紙は、次のように述べている。

「私たちは、自由な政府にとって絶対必要なものとして二つの立法議会を眺めているのではない。しかし、もし二つの議院が存在するならば、私たちは何故第二院が存在するのかを考えるのに当惑している。いわれるような、激しい反語的意味を帯びた上院は、単に不経済なまがい物にすぎない」。

このような見解は、二院制議会およびその代替物である一院制議会をめぐる討論を通じて語られる典型的な意見である。一院制議会は本来、望ましいと見られたわけでないが、しかし現存する不満足な上院に反対する論拠の一部と見られていた。他方で、一院制議会への反対を促した論議は、制度としての上院の価値よりもむしろ議会権限のその形式に貢献した邪悪さを強調

する傾向があった。ニュージーランドのある議会事務総長はこの点について、1873年に一院制議会に反対して以下のように論じている。

「経験上、以下のことは普遍的である。すなわち、一つの国家が単一の議院の決定によってのみ支配されるならば、一方で放縦への自由な退化、あるいは他方で専制主義への先導のいずれかが存在するだけである」。

上院廃止の方向への具体的政治上の第一歩は、19世紀と20世紀の初頭において、ためらいがちで、完全なかたちで不成功に終わった。前総督で後にこの国の首相となる、サー・ジョージ・ゲイリー (Sir George Grey) は、“最低100名から構成される大議院 (great chamber)” を1870年の初頭に提案した。だが、彼の呼びかけに答えた具体的行動は生じなかった。一方、1893年から1906年にかけて、ニュージーランドの首相であった、リチャード・ジョン・セダン (Richard John Seddon) は1893年選挙の公約の一部として（上院の）廃止と選挙された総督を提案した。だが、再びこの立場に従う主要な変化は生じなかった。その後、労働党がまたもや上院廃止を支持したものの、しかし廃止問題がこれらの期間中まじめに取り上げられることはなく、有権者にとってこの問題が特に人気があったようには見えなかった。この点は、政治指導者たちによるこの問題への不活発な態度でその多くが説明される。

かくして、ニュージーランドはそれ自身、矛盾し混乱した立場をとった。上院は、たとえ良くて単に限られた支持を得ただけで、大多数の下院議員との間で改革の選択肢についていかなる同意にも達しなかった。彼らは、活性化された上院に権限を付与することに元々疑念をいただいていたし、他方で、上院の廃止は多くの人々にとって、病より悪い救済策を導入する可能性もしくは面倒で価値に値しないか、のい

ずれかと思われたのである。しかしながら、ニュージーランド人はとくに「実用主義者（プラグマテスト）」であり、もし、選択肢が不明確ないしそれ自体望ましくないとしても、実際には非能率を許容する明るさを持ちあわせていた。一方、初期の憲法のいかなる部分も、特別に神聖であるとか変更できないとは考えられていなかった。例えば、初期に存在した6州は、一部には州の財政問題により、また一部にはその機能が中央政府へと絶え間なく吸収されていったので、1876年に廃止されてしまった。驚くべきことに、この州廃止法案は初めて下院を通過し、その後、上院では“ほとんど反対されなかった”のである。州の場合に実際に必要とされたのは、廃止よりも（地方）政府の改革であった、と説明する向きもある。しかし、そのような奥深い論議に心にとめる傾向は全く存在しなかった。もちろん、地方からの反対はあったものの、世論は概してこの問題に冷淡であって、ニュージーランドの地方政府は、速やかに廃止されたのである。かくして、仮に、実際には制度を廃止しなかったとしても、ほぼ1世紀の四分の三後に、上院廃止に関する一つの先例が用意されており、その先例は衰退に反対する指導的政治家の個人的信念に関係し、国民の無関心と結びつき、変化の複雑さを検討するための準備を欠いていた、といわざるを得ない（*Ibid.*, pp. 52-53）。

（3）上院廃止

上院廃止という争点が1940年代に復活した時、それはニュージーランドの歴史において実践的政党が遂行した最も顕著な事例の一つであると見られた。今や、一新された提案は、最も予期されなかった陣営、つまり反対党の席上から提出されたのだ。その時、議員提出法案も国民党（保守）の指導者から提出されており、こ

の政党は伝統的に二院制体制と任命された上院への支持を期待されていた。労働党は1935年以降、政権の座にあり、依然として上院廃止に関わっていた（少なくとも、正式には）ものの、一連の事件の過程では単にそれ自身の地位にこだわるか、もしくは時々、上院の不十分な防御を試みただけであった。

このような状況は、上院が1940年の後半に到達した条件およびこのことが政府を困惑させるため反対党に与えられた政治的機会の視点からのみ理解することができよう。任命権の宝庫として上院を保持することで、すべての政党の後継政府は、ある程度、（上院の）政治的重要性の低下を容認せざるを得ず、それは立法制度として明らかに余計なものであった。今や正当に要求されている、（上院の）廃止は何ら急進的なものでもあるいは革命的計画でもなく、単なる現状維持にすぎなかった、といえる。

ここでより重要なことに、上院廃止は今や、国民党の指導者シドニー・G・ホーランド（Sidney G・Holland）が強力な圧力のもとある労働党政府を困惑させる申し分のない機会を上院廃止の中に見てとったように、政党政治にとって重要な課題となっていた。いくつかの政治的背景が、このような党派的戦術の状況を説明してくれる。

周知のように、ニュージーランドは、英国モデルとして共通に知られている議会政治の「多数決主義制（the majoritarian system）」を採用している。1946年の総選挙の結果、労働党が権力の座に返り咲いた。それは1935年以降のことで、労働党は下院で国民党38議席に対し、42議席を獲得した。当時、下院議員の定数は80議席であり、76議席の白人と4議席のマオリから構成されていた。労働党は優勢で高い割合の政党結束に支えられていたとはいえ、多くの論争的事項に関して政府・与党は国民党に対し4議席ほど上回っていただけであった。しかし

ながら、(上院の) 廃止については異なった計算法が普及していた。

政党の系列が厳格に適用される立法過程において、与党の議員にとって魅力あると考えている政策が野党によって提案されることは、重要な戦術上の機会を提供することになる。そのような機会が、上院廃止に伴い与えられる可能性があった。国民党に対して労働党が上回る 4 名の議員のうち最低 2 名が(実際には、議会の絶対的多数) 強力に廃止に賛成していたことは、国民の間では周知のところであった。さらに、その他の労働党議員もそのような発案におそらく同情していた。当時、上院は全く国民の支持を得ていなかったため、(上院の) 廃止は国民党が労働党政権を困惑させ、おそらく弱めることができる有力な争点だ、と考えられたのである。

この当時、野党党首であったシドニー G・ホーランドは、憲法上の取り決めについて多少単純な意見を持っていたものの、しかし彼は個人的には上院の完全な廃止に賛成していた。しかしながら、いかなる場合でもホーランド自身、厳密な意味で法律を制定する一院制議会の基本的原理に無条件で同意したわけではなかった。実際、1947 年に議員提出法案を紹介するにあたって、彼は多少混乱しながら以下のように断言している。すなわち、

「私には、国民の圧倒的多数が現在設置されている上院の終焉を見るのを好んでいるように思える。……私はこの事例が理解されることを信じている。ただ、立法における第二院に関して、私はそれがはなはだしい事例だと思わない。我々の提案はこうである。つまり、第一に、我々は上院を廃止し、そして次に、全員立ち去り、もしあるなら、上院について将来、何が必要かを考えてみよう」。

こうした状況の中で、ホーランドが所属する

国民党の同僚たちは、さらにたやすく撤回できる方法として廃止宣言の方へと進んだ。すなわち、“もし、我々が過ちを犯し、第二院の必要性が存在するならば、一方のために配置するのはすぐに問題となろう。……多くの誤った混乱を生みだすべきでない”。現実には、一方で上院廃止を擁護する立場があり、それはこの運動が正当化されるか否かの考え方に依拠していた。このような憲法上の純粋な解釈は、実際当惑させられたし、おそらく、憲法上の争点について綿密な論議の歴史を欠いている小国家においてのみ生じるものであった。

ところで、1947 年、ホーランドの議員提出法案は、一般的には議会の野党によって提案された発案だったので、否決されてしまった。それは与党を分割させようとする一つの試みであった。しかし、そのことは労働党政権に対して、無視できない不安を与えた点で成功であった。仮に、一時的であったにせよ、重要なことは、もし(上院) 廃止問題がより真剣に取り扱われていたならば、それは必然的に憲法上の問題を引き起こしたことである。古くからの英植民地として、ニュージーランドは長らく、事実上の独立を享受していたとはいえ、1931 年の英ウエストミンスター憲章の下で、それを自由に利用できる真の独立を自身で活用できなかった。それ故、英国議会への照会なしに上院を廃止する憲法上の権限を欠いていた。そこで、野党による廃止要求への有効な延命策として、労働党政権は正式に、1931 年の英ウエストミンスター憲章第 2-6 条を挿入した。その結果、ニュージーランドはもし望むなら、合法的に主権を形成し、そして上院を廃止する憲法上の権限を行使するためそれ自身で国家権力を行使できるようになったのである。

もしこれらの変更が、憲法上の疑問の可能性もなく(上院) 廃止を押し進めたとしても、他

の展開がそれを政治的に可能にしたと思われる。上院廃止から派生する一つの問題点は、活動的な政治生活を手にした議員にとって、引退の避難所を失うことであった。国民党の指導者ホーランドは、（上院）廃止により生じた予算を議員のための退職手当（退職年金）に適用すると主張することにより、彼の1947年発案の過程においてこの争点を和らげようと試みたのだ。その年の後半に、労働党政権は自身で退職手当を成立させたが、それは他の多くの中であって、下院を引退した議員に年金計画を提供することになった。引退しても上院に個人的利害を有する議員は存在しなかったものの、このような歩みと相まって、上院廃止が現実味を帯びる可能性が生じてきたのである。

ホーランドの（上院）廃止法案に関するその他の答えとして、議会の両院が廃止の望ましい状況もしくは上院の別の変更を検討するため、合同審議の権限をもった特別委員会の設置が挙げられる。実際、ホーランドの1947年の要求は、この国の政治的協議事項へと廃止の争点を移し、そして議会の審議の中心課題にしたという意味で成功だった。このことは今後生じる可能性のある問題を効果的に回避することを助けたとはいえ、それは住民投票への疑問を生み出してしまった。例えば、オーストラリア国家の場合には、このような住民投票を通じて一院制議会を廃止するさいの特別な困難を理解するために、最初に、上院の多様な憲法のおよび政治的強度を検討する必要があった

改めていうまでもなく、第二院が与える安全性の度合いは、第二院の構成とその一部を占める憲法上の取り決めの性質によって多様である。例えば、成文憲法の中に規定された選挙による上院は、実際に多くの事例では、革命の伴わない政治的攻撃の手法に動じることはない。これに対して、英国の貴族院やニュージーランドの

上院のように、成文憲法中に定められた任命または世襲による第二院は、変化や廃止に対して全く無防備である。しかしながら、この点については重要な留保条件がある。つまり、多くの国々では、二院制議会は選出された政府の行動を抑制または管理する考えと結びついていたので、制限された上院に関して広く普及している大衆の支持は、いかにそれが崩壊寸前であろうとも、事実上、住民投票によってそれを取り除くことは不可能である。この場合の廃止は、行政府による権力の乱用への適切な抑制の除去と結びつけられている。例えば、オーストラリアのクィーンズランド州では、そのような活動が住民投票において、17万9,107対11万6,196の賛成票により5年前に敗退した後ようやく1921年に議会上院を廃止した。別のオーストラリアの州であるニューサウス・ウォールズにおいても、上院廃止の活動は1961年に住民投票の失敗により同じく挫折した。実際、デンマークでは、一般的な住民投票によって上院を廃止するにあたり、成功を収めた活動の少ない事例の一つである。しかしこの場合でも、明文化された要件、つまり、全有権者の45%の賛成票はかろうじて達成されたにすぎない。

以上見てきたように、住民投票には、住民の制度的保守主義から派生したものと異なる多くの困難を伴う。住民にとって、二つまたは三つの選択が提示されているのかどうかという、疑問が生じる。有権者たちにとって、上院の維持または廃止かの単純な決定を問われるか、もしくは制度の活性化または改革に関する追加の選択が問われているのだ。この後者の事例では、住民投票を三つの方法による闘争にかなり類似したものへと転化させ、そして事実上、一連の広範な信任により（上院の）廃止達成を不可能にする。このような様々な理由もあって、住民投票を避けるため（上院を）廃止する戦略家の

側には理解可能な展望が存在している。

さて、ニュージーランドでは過去に、議論の余地のある争点、とりわけ酒類認可の事項に限定して住民投票を実施している。実際には、1949年だけで三件の住民投票が実施され、それは酒場の認可、競馬の賭け事規制、および平和時の徴兵を対象とした。しかしながら、労働党の当時の首相ピーター・フレイザー（Peter Fraser）は、上院の将来について住民投票を望まなかった。彼の党は、上院が任命権の有力な手段となったので、現存している崩壊寸前の上院を単に支持するほど二院制議会に賛成していなかった。とりわけ、フレイザー首相は将来、労働党政権が提出した法案を抑制するために行動する類の、新たに強化または活性化された上院を望んでいなかったし、そのような意に染まない活性化は、まさに住民投票という最も確実な結果をもたらすように思われたのである。

野党国民党の指導者ホーランドはまた、十分に以下の点に気づいていた。すなわち、オーストラリアと他の改革の事例の示すところによれば、住民投票によって上院を廃止する試みは到底成功しそうにもなく、上院自身の廃止を説得することはさらに困難であることを示していた。例えば、クィーンズランド州では、（上院の）廃止提案が1916年の住民投票で再び拒否される前に5回も別々の機会に上院で否決されている。確かに、1940年代にはニュージーランドの上院に関する公然たる支持はなかったとはいえ、一院制議会への明白な支持も同様に存在しなかったことは、住民投票が廃止発案にとって致命的であることを証明している。もちろん、世論の手助けなしに、正確に当時の国民の態度を判断するのは困難である。しかし、一院制議会それ自体を支持するいかなる証拠も現に見られない。ニュージーランドの新聞（それは通常、国民党を支持した）は、現存する上院に

は反対した。しかし、それにもかかわらず、ほぼすべての新聞は感覚的には二院制議会主義者であった、と思われる。『アクランド・スター（Auckland Star）』紙を唯一の例外として、主要な都市部の新聞はすべて議会の二院制に賛成していた。なお、調査した新聞22紙の中で、二院制議会への支持は少なくとも18紙で明白である。このように、任命による上院への軽蔑にもかかわらず、実際には、これらの新聞のいくつかは、（上院）廃止の考えに反対して活発な運動を社説で展開していたのである。

ジャーナリストの反対論はさておき、（上院）廃止は国民党自体の内部ではほとんど熱心に取り上げられなかった。このような進展は実際には、1949年の総選挙運動で政党が提示した24綱領の重要項目の一つとなっていたが、それは必ずしも突出した支持を得ることもなく、また驚くような関心も生みださなかった。しかしながら、大衆の支持や政治的関心の一般的欠如にもかかわらず、国民党指導者のホーランドは、1949年の選挙における勝利に基づき廃止命令を要求するのを止めなかった。ただし、彼の党の全国得票率は意外に少なく、圧倒的な二大政党の戦いの中で、51.9%の成績に終わった。

この選挙で国民党が勝利した結果、ホーランド新首相が新たに上院廃止法案を提出することを勇気づけられたのは、いうまでもない。しかし今度は、野党提案ではなく政府提案としてであった。その目的は、できるだけ単純な争点に仕上げることにあった。その法案はたった二つの主要条項からなっていた。つまり、一つは1951年1月1日から上院を廃止すること、そしてもう一つは、廃止の結果、前の上院議員による要求から女王を（すなわち、ニュージーランド政府）保護することであった。もちろん、ホーランドの活動は、単なる法案の提出に限定されていなかった。“特攻隊（suicide squad）”と

して知れた廃止支持者の集団は、上院議員の過半数が廃止案に票を投じることを確実にする明白な目的のため政府によって上院に任命された。だが、新しい上院議員の一部には、若干のためらいもあった。つまり、廃止討論に加わった18名の特攻隊議員の中で、たった6名のみが無条件で一院制議会に賛成したに過ぎなかったからだ。いくつかの“上部の摘出”、つまり、上院の廃止のため追加支持者の任命の後に至りようやく、上院廃止法案がついに、26票対16票の差で成立した。それ自身の廃止を承認する上院によるこの行動は下院における同種の承認に先行していた。ただ、この後者の投票は、下院で国民党が多数派を占めていたので当然予想されていた。こうして、議会の両院および総督の承認を得て、ニュージーランドでは上院が廃止されたのである。

以上見てきたように、政治的勢力を背景にした断固たる個人的決定により、ホーランドは（上院の）廃止という目標を達成できたのである。しかしながら、彼がともかく成功を取めたのは、一院制議会への広範な関与、もしくは全面的な理解を欠き、しかも現存する上院への支持を欠いていたからに他ならない。現存する上院は、無能でかつ露骨な政治的任命権によって特徴づけられていたからである。それに加えて、当時10名の空席があり、上院議員を25名に減少し、その中の数名は廃止に賛成派だと言われていた。その結果、新しい一団の任命を容易にし、有力な廃止多数派が形成された。たとえそうだととしても、ホーランド政権によって任命された25名の特攻隊は予想された数よりもかなり多く、これまで任命された単一集団としては最大の数であった。しかしながら、ホーランド自身が強力な支持者を抱えていたという信頼できる証拠はなく、またこれらの新しい被任命者の一人が死去した後、伝えられるところでは、

彼らの動揺を防ぐためさらに4名が新たに任命されたという。ホーランドは、適切な選択肢を見つける希望が現われる前に、古い制度を廃止することが必要であるという議論を利用することで、彼自身の政党を廃止の方向に結集できたのである。実際、ホーランドは現存する上院に反対する一時的利益連合を形成した。しかし、もしあったとしても、それに代わる共通の見解を持ち合わせていなかった。（上院の）廃止は、憲法上の現実と原則以上にはるかに政党政治の内部および政党間の結果、つまり、政治的ご都合主義によるものであった（*Ibid.*, pp. 54-59）。

5. 上院廃止の要因・結果・余波

(1) 上院廃止の要因

ニュージーランドの上院の最終的廃止がどの程度多く、一人の人物、つまり、シドニー G・ホーランドの頑強さと活動に依拠していたのかを誇張し過ぎてはならない。確かに、1941年初頭に、彼は上院廃止の問題を提示した。もともとその当時、ホーランドは改革と廃止の間で多少揺れ動いており、上院がより有効な機関と入れ替わるか、もしくは“代わりにそれを一緒に見捨てる”かのいずれかを示唆していた。1943年に、彼は再び、この問題を提示し、今度は“下院議員が低賃金に置かれている”と指摘した。その条件はおそらく、上院の廃止で解決され、そしてされるという主張と結びついた。だが、1946年の総選挙までに、ホーランドの立場は固まり、そこで彼は、もし自分が首相に選出されたならば、“現在任命されているような”上院を廃止するだろう、と明確な約束をした。さらに、当然のこととはいえ、1947年当時の野党の指導者として、すでに議論されたように、彼は多くの疑問に関する本格的な立法上の検討を開始していたのである。

1947年までに、廃止に代わるものとして改革の可能性はほぼ完全に無視されていた。この点については、明確な戦術上の理由がある。その当時、任命された上院は国民からの支持が少なく、そこで、上院廃止は野党国民党が追い込まれた労働党政権を困惑させるのに利用できる争点であった。さらに、すでに見てきたように、4名の労働党政権の議会多数派の最低2名、おそらくそれ以上が廃止に強く賛成していたことが知られていた。このような党派的理由もあって、廃止は国民党の政策となっていたのだ。ただ、多くの国民党の議員にとって、このような政策は彼らの一般的原則に基づき対抗勢力に突き進む一時的な手段以外の何物でもなかった。かくして、ホーランドは、原則的には、二院制議会賛成の方へと躊躇する国民党を引っ張っていった。しかし、実際には彼の方向は廃止のそれであった。

一方、労働党は、原則的には（上院の）廃止に賛成しながらも、しかし実際には（上院の）維持であり、曖昧な立場に終始し、そのため、野党が動きを回避するための活動は大きく制約されていた。

労働党政権は、下院を唯一つの立法議会にするのか、もしくは代替物として、立法のため他の上院もしくは見直し機関として望ましい状況を調査するため、下院に特別委員会を設置することで争点を葬り去るべく、この時期に一つの明白な試みを実行した。上院もまた、下院特別委員会と合同で設置する権限をもつ同様な調査委員会を設けた。戦術的には、廃止と同様に改革を検討する特別委員会の設置は、労働党政権側への一つの鋭い反撃であり、労働政権は野党国民党の多くが活性化した上院の方向への一歩として現存する上院廃止を支持したものである、と理解した。そこで、国民党の指導的議員はその党首であるホーランドに書簡を送り、その中

で“たとえ、そのような動きがなくても、（その他の）改革は達成できない、とはっきりと宣言したので、私は貴方がいう廃止の原則に同意する”と述べた。上院の改革と並んで廃止を検討することにより、実は、分離または合同で審議した特別委員会において国民党の議員が分裂を余儀なくされることを、労働党政権は望んだのである。

政権側の行動は実際、ホーランドに矛盾をもたらした。一方で、彼は自身と国民党を非難の対象としなければ、議会の委員会メンバーを排除することができなかった。だが、もし彼が協力すれば、この争点に関して彼自身の政党内部での深い分裂が明白となり、彼の廃止政策は疑われることになる。そこで、ホーランドと野党国民党は、議会調査における彼らの役割に関して当初から優柔不断な行動に流れる一方、二院制議会と一院制議会の多くの問題を調査する大量の目にできる資料を32ヶ国から特別委員会に集めさせ、ほとんど特別に要請された提出物であふれていた。特に、1921年に廃止されたオーストラリアの州上院である、クィーンズランドの廃止に関しては詳細な調査が行われた。

ここで再び、原則と理論についてよりも便宜と長所に関する配慮が一院制へと変更する政治を支配した。二つの議院の特別委員会での6回にわたる合同審議にもかかわらず、結局、いかなる同意にも達することができず、特別委員会の議員たちは、集められた膨大な資料を実際に利用することがほとんどなかった。ニュージーランドの上院が何時、しかも何故失敗し、あるいはより重要なことには、廃止がいかなる効果をもたらすのかという類の、基本的な疑問を判断するいかなる実践的な試みも行われなかった。当時、ある上院指導者はその後で、むしろそれを痛烈に非難さえした。

「具体的な要望が合同委員会に提出された時、

実際にはそれに関していかなる審議もなされなかった。ある（委員会の）議員は彼らがいかなる証拠を示したかについて関心がなく、彼らは上院がどこに進むべきかについて全面的かつ最終的に決断しなければならない、と述べた」。

事実、ホーランド自身も“いかなる実際の専門的価値もない”として、委員会が収集した大量の証拠資料を無視した。というは、新聞編集者、大学教授、および提示案を作成した関係者は議会の審議に関する限り特別な資格を持っていなかったからである。ホーランドは最も変節しやすく、しかもかなり困惑気味な、自身の国民党の議員たちをしっかりと手なづけ、そして特別委員会に自分の意見をかなり強引に押しつけた。だが再び、戦略の方が内容の方を制してしまった。

1948年初頭に始まった特別委員会の審議の結果は、最終的に決着がつかなかった。（上院の）廃止、またある程度、改革に関する議会の審議は、一院制への変更を政治的には目立たせたものの、それは野党の提案から、政権によって支持されそして採択された計画へと廃止を変えただけであった。確かに、上院廃止に関する議会調査は、このような可能性への注意を喚起した。しかし、政党指導部の態度変容が廃止の最終的なカギを握っていた。

国民党自体の中において、ホーランドは現存する上院の廃止が次の改革にとって必要な最初の一步であることを、常に主張することで、この時期を通じて政党内部への彼の支配権を維持した。一方同時に、最終的解決、つまり改革された上院かまたは一院制への結論かについては不明確のままであった。あらゆる実践的目的から見て、多くの一般国民はこの点について、少しも相談を受けていなかった。そこで、国民党は1949年総選挙において、包括的政策の一部として上院廃止を提案したが、それは国民から

とくに注目されたわけではなく、このような状況の中で廃止について政権側が提示した政策事項は、むしろ国民から疑念の目で見られたのである。そして、国民党自体の中においてさえ、一院制議会に関するいかなる明確な盟約も存在しなかった。1950年に最終的に採択された時、上院廃止は圧倒的に、議会の一院制構造の特殊な形態への投票というよりも、その役割と国民の支持を欠いた時代遅れで、有権者を代表していない、いわば党派的上院への反対投票でもあった、といえる（*Ibid.*, pp. 59-61）。

（2）、上院廃止の結果

1950年の上院廃止後に生き残ったものは、“切り取られた二院制（truncated bicameral）”、つまり第二院のない残留の二院制議会として、最初に定義されていたもの——として最も良く記述されよう。新しい取り決めが一時的または永久的なものなのか、また新たな類の立法制度に賛成する意見が持続するのか、については誰も明確に語っていない。廃止法案の直接的結果は、全面的な拡大でもましてや劇的なものでもなかった。他の特別委員会が、一院制議会の要求に対応し、そして議会審議の処理を促進する可能性のある他の修正を検討するため下院の議事手続き上の変更を示唆する権限を与えられた。また、最終的に履行された主要な議事手続き上の変更には、法案の委員会段階後の新たな延期、および最終的な議会採決前の修正案を含んだ印刷された法案の要求も含まれており、こうして、利害関係者たちは最後に意見を陳述することが認められたのである。なお、その後、1961年には、委員会審議のあとの長期の延期は不必要となり、これは廃止された。その他の議事手続き上の刷新は、下院のすべての段階を通過した後、法案はさらなる修正のため、総督により下院へ差し戻しができることになった点である。

このような変更の極めて制約された性格と二院制議会の形態が残存する性格は、以下の事実によっても示されている。すなわち、今日でさえ、下院は儀式的な正式の議会開催の時には伝統的な方法で古い上院議場を利用しており、しかもその上、単独の一院制審議を行うために自身の議院へと厳粛な行進も実行している。

上院廃止に起因するニュージーランドの憲法上の場面で重要な変更が欠けていたのは、上院を廃止した国民党政権の中途半端な意見の結果である。確かに、この国は一院制議会へと転換したが、しかしこのことが、実際には何を求めていたのかは誰も十分に認識していなかった。そのため、(発足した)新政権自体も、この問題をめぐって明確に分裂した。一方、世論の方は、住民投票が実施されない中で、いかなる明白な手引きも示さなかった。だが、それにもかかわらず、持続的な圧力、とりわけ国民党自身の内部から広まった圧力は、上院復活の可能性への言及が持続していたことを物語っていた。

ホーランド首相は、二つの議院の憲法改革合同委員会の正式な活動中止に先立ち、上の要請に応じた。つまり、上院によって任命された委員は上院自体が存続を終えた後、下院によって任命された委員会委員の中に加えられ、そして合同委員会は下院の委員会となったのである。結局、1952年に提出された報告書において、「憲法改革委員会 (the Constitutional Reform Committee)」は、ニュージーランド上院と称される新たに32名から成る上院の創設を勧告した。それは、議会での勢力に応じて、下院の政党指導者により任命された議員を有する、指名機関であった。下院の場合と同様に、その議員は3年の任期で就任する。それが示すところでは、この提案されたニュージーランド上院が2ヵ月間にわたって下院を通過した法案を足止めし、下院と修正を協議し、法案を提出し、およ

び財政法案を否決できる権限を持っていた。憲法改革委員会の報告書はよくいっても、不十分な歓迎しか受けず、労働党がその勧告に関する議会審議に参加を拒否した後は、それに同意するための審議は一切行われなかった。

再び、ホーランド首相は、彼の反対者たち(彼自身の党内の反対者たちを含む)を出し抜くことに成功した。憲法改革委員会での審議は、2ヵ年以上にわたって国民党の指導的・二院制議会主義たちの活動力を吸収し、また、新しい上院について同意に達することがいかに困難であるかを党の前にさらけ出した。委員会の提案に関して熱烈な支持を欠けていたことが、上院廃止の問題に関するシドニー G・ホーランドによる、その他の最終的な戦術上の勝利を可能にしたといえる。

しかしながら、その後も上院復活の可能性は決して消滅することなく、1950年代を通じて、第二院の問題は明白に存続し、後続する国民党の党員集会においても消え去ることはなかった。そこには、行政府に対抗して、個人の権利に関して多くの保護が必要であるという拡大する信念が存在した。新しい第二院を圧迫するような批判を緩める必要が、重要な1956年の選挙法の成立に役立ち、そこではより堅固な一定の基本的憲法上の保障と権利を保護しようとする試みが行われた。しかしながら、この方法では二院制議会論たちをとうてい満足させることが出来ず、そこで、一院制議会とそれを支配するさいに、政権側による権力乱用の可能性に抵抗する憲法上の自己防衛のための圧力が続いた。そしてそれは、立憲的社会の形成によって助けられ、財政的に十分恵まれた圧力集団が憲法上の改革と個人の権利の保護に専念する結果につながったのである。

1957年に至り、一つの組織機関である国民党は、上記の問題を再び提起し、ニュージー

ーランドにとって最も望ましい第二院のモデルに関する報告書を準備するよう党の審議会（Dominion Council）に指示した。党指導者としてホーランドの後継者キース・ホローク（Keith Holyoake）を含めた多数の政治家たちは、彼らが“原則として”第二院に賛成であった、と述べた。1960年の総選挙直前に、1957年に敗北していた国民党は権力の座に戻ろうとしていたが、党の審議会は1952年の憲法改革委員会の中で勧告されていたのとはほぼ同じく、上院に賛成すると報告した。しかしながら、国民党の党員集会では、この改定された提案が拒否され、その代わりに、成文憲法の選択を表明し、そしてカナダをモデルにした権利章典を詳細に報告した。一方、前年の1959年に、労働党の首相代理は、第二院は必要でないという党の正式な見解を公式に言明した。この二つの展開の結果、ニュージーランドの両政党は、今やはじめて、再び提示された第二院への不支持を公表したのである。

1960年の総選挙を戦うため成功を取めた活動の中心的部分として、政権への復帰を熱望していた国民党は、提案された新しい憲法改革の真の成果を考えていた。ただし、それには再提示された上院は含まれていなかった。それは、権利章典と成文憲法典の可能性の調査を約束し、そして政府の行動を調査するため独立国家放送公社と行政監察官（オンブズマン）を支持していた。もちろん実際には、権利章典と成文憲法典は調査されたものの、しかし、国民党が1960年の総選挙で勝利した後にそれさえも拒否した。しかしながら、最終的に、ニュージーランド放送公社とニュージーランド行政監察官の方は施行され、それは政治の舞台において確立された特色となってきた。それに加えて、一院制議院の定数は、後に二つの主要な島の間での人口増大の不均衡に対処するため増加を認め

られた。これらの改革の大部分は、早期に採択された1956年選挙法とともに、上院排除のために必要だと見なされていた政治的保護を求める要求と直接的に関係していたし、また第二院の再導入に関する包括的な要求を阻止するのに役立った。1960年代以降、議会改革はそれ自身勢いを増し、下院の議事規則および他の進展、とりわけ特別委員会の活用という点で、一連の変更をもたらした。そのような変更は明らかに、一院制議会についての原則上の最終的なしかも説明のないままでの容認を物語っており、事態に即した国家の諸制度の改善のためにも必要であった、といえる（*Ibid.*, pp. 61-64）。

（3）上院廃止の余波

1950年のニュージーランドにおける上院廃止を取り巻く未解決の疑問点にもかかわらず、我々は、本論で考察した国家レベルでの二院制議会から一院制議会への変更の三つの事例の間に、多くの類似点を確認することができる。（上院）廃止の後に、全て三つの国家では、常にもっと高い方向へと（ただし、ニュージーランドはこの問題に接近するのが著しく遅れ、その拡大の過程も遅々たるものであった）、現在の単一議会の規模に合わせる明白な措置がとられた。スウェーデンとニュージーランドは各々、その国の選挙制度で対応した。ただ、後者の場合には、1954年のニュージーランド代表委員会の修正案およびすでに言及した1956年選挙法の採択により、これに対応した。ニュージーランドの場合は、デンマークやスウェーデンとは異なり、同国家が「比較多数得票主義（the first-past-the-post）」、もしくは「相対多数得票主義（plurality-winner-wins-the-office）」の選挙制度を維持した事実にもかかわらず、このような調整は再び、最低限のものにとどまった。

すべて三つの国家ではまた、議会の特別委員

会（スウェーデンでは、すでに伝統的に特に強力で活動的であった）の活動が新たに強調され、それと並んで、北欧諸国、および後に、ニュージーランドにおいて、その他の委員会専門家の援助規程の方に特別な注目が集まり、北欧諸国とニュージーランドでは各々、行政府による救済策を保証し市民権を保護する別の方法が採用された。再びここでも、ニュージーランドは行動に移すのに長い期間を要し、北欧諸国に遅れをとった。全て三つの事例における（上院）廃止に伴うその他の結果は、憲法事項に関する住民投票規定の復活である。ただ、住民投票の実施は、より単純な方法により複雑な憲法事項を処理する住民投票固有の傾向が見られたので、隣国のオーストラリアでは困難であった。例えば、ニュージーランドでは、住民投票が上院廃止に先行した形で論争を再現させたが、その後1956年選挙法では初めて、憲法上の住民投票に関する特別規定が設けられた。要するに、（上院）廃止への対応の方法は三つの国の間では異なっていたものの、このような憲法上の変容から生じた変化の本質は、一般に同じようなものであった。

ところで、二院制議会から一院制議会への変更には、当然のことながらその他の側面もあり、それを正確に評価するのは極めて困難な作業である。一般に、上院の排除（少なくともその議員が任命による場合）は政治的任命権の重大な損失をもたらす。1950年の上院廃止以降、ニュージーランド政府機関内のその他の任命割り当ての数は、かなり増加した。政権内でのこのような任命権の増大は、一部には、上院の廃止に起因している。ただ、それはまた、人口の動態と政府活動の拡大に求められる。政党の任命権の喪失に加えて、上院の廃止はまた、閣僚任命への代替的経路の排除も生み出した。この点では実際には、ニュージーランド政治においてほ

とんど重要でないとはいえ、だが、小さな議会に対応した相対的に小国家においては、政治的才能を有した者が利用できる舞台を一層制限する憲法上の変更は、悪しき方向への動きであると解釈されたのである。

大きな責任を有し、ほぼ二大政党に基づく多数決主義的議会制の中であって、第二院を排除する場合、最も不幸な面の一つは、それが理性的にかつ思慮深い方法で法案を修正する可能性をさらに制約したことである。党派的論議が白熱する中で、健全な野党の修正案を受け入れることは政権側にとって、常に困難を伴うが普通である。だが、二院制議会の下では、改革された上院は政治的分極化の小さい環境の下で法案を討議しかつ起草できるのである。それに加えて、上院はまた、党派的圧力の下でなされた下院の構想の悪い立法上の議決を修復または矯正する便利にかつ体面保持の方法を政権側に与えることができる。立法上完全な制度であった上院の消滅とともに、議会の委員会制度は1950年以降、ニュージーランドの立法過程の中核部分として発展をとげ、他の方法で、活発な上院によって提供された法案の再審議と修正する役割を代行した、とあってよい。

上院の廃止はまた、政府がその威信に基づき選択に公然と関与する以前に、法案の提案について最も批判的な検討に達するため、すでに採択された委員会の法案再審議および“政府試案（緑書）”のように、特化された議会手段の重要性を増大させた。ニュージーランドにおいて、立法・調査の役割は特に、党員集会により遂行されるようになったのである。立法に係る党員集会の発展、とりわけ1970年代以降の恒久的な「政策委員会（caucus committees）」の発展により、党員集会が一つの政党下の下院とは異なった行動をとるようになった（ただし、秘密会）ことを意味し、それは二院制の下で第二院

の審議の役割に多少なりとも役立つ下院本会議でのその後の正式な討論につながった。

それ故、多くの点において、上院を廃止すべきか否かをめぐる質問は、実際には重要な争点とはならなかった。というのも、この類の質問は上院の申し立てられた否定的側面—それはどうして失敗したのか、あるいはどうしてそれは十分に遂行されなかったのか—に関して焦点をあてる傾向があったからである。二院制議会から一院制議会への変更を考察するあたり、一般に問うべき重要な質問として以下の点が挙げられる。すなわち、

- 今日、国家の立法過程において上院はどのような有効な役割を果たすことができ、また果たすべきなのか？
- このような役割は、立法過程においてその他の手段によりどのように適切に遂行されるべきなのか？ また、
- そのような制度的代替物の相関的な利益と不利益とは一体何か？（*Ibid.*, pp. 64-66）

これらの中心となる質問は、実は長く待たれた「1986年の選挙制度に関するニュージーランド王室委員会の報告書（1986 Report of New Zealand's Royal Commission on the Electoral System）」の中に示されている。王室委員会の任務は、ニュージーランドの選挙制度の変更可能な検討に集中していた。しかし、ニュージーランドの政治制度のすべての面に対し質問の中心的核心が寄せられていたので、報告書の中ではまた、第二院の質問にも触れていた。この点に関して、以下のように結論づけていた。

「ニュージーランドの状況下では、われわれが考えるに、選出された議員から構成された特別委員会が現在、国民の援助を得て全ての立法を精査しており、それは立法の詳細な審議と改善のため効果的な機会を提供した。一般に、われわれは、最近の世代の憲法上の発展、つまり、

単に改良された特別委員会制だけでなく、情報公開法のようなその他の発展、裁判所、（人種関係に関する）ワイタニギ裁判所、オンブズマンおよび人権委員会による行政上の行為に関する再検討が、多くの点で、行政権を調査する見地から、またいくつかの事例では、それを制限する見地から第二院の欠如を補っている、と考える」。

委員会の結論については、二つの点が注目されねばならない。すなわち、第一に、政府への一つの抑制策として、議会の特別委員会に与えられた求心性は、政党の規律を通じて、当時の多数党および政権による、当該委員会の通常の支配の観点からはかなり楽天的なものと考えられ、他方、ニュージーランドがその選挙制度を現存の単純相対多数制度から比例代表配列へ変更した王立委員会の勧告は、明らかにドイツで利用されたそれとよく似ていた。ただし、採択の方は全く不確実であった。そのような比例代表制度の採択は、選挙制度を通じて、議会の一院制への動きにより失った政治的均衡と規制を与えることにより、一般的には他の形をとったその他の国の一院制と同一なものをニュージーランドにもたらすのに必要な最後の主要な措置であった、ということができる。

1950年の上院廃止は、特別な過程によって、ニュージーランドに一院制国家の特徴を徐々に採択させた一連の事件の末に整えられた、といってよい。このような過程を達成するための論理的歩みは、その他の目的の間にあって、行政権乱用への規制を施す目的のための比例代表選挙の形体であったように見える。ここで問題なのは、それがニュージーランドのように、伝統的にかつ極端な多数決主義制度から意見の一致を得ることができる制度への変更を支持するために全体として住民の一部の側へと意見の基本的転換を要求したことである。1986年の選挙

改革に関する王立委員会の再勧告および選挙改革協会の信念の固い人々はさておいて、そのような広大な制度的および政治的変更の特殊な形態について、ニュージーランドでは一部の支持があるように見えたのは、必ずしも驚くにあたらない。国会議員は一般に、この種の変更には気乗りが薄いようである。例えば、当時の労働党首相が1990年に約束した比例代表に関する住民投票は支持されなかったし、また世論も政治の現状について一般的な満足または不満足レベルに従って動揺していたように思われる。

現状への不満足は、その重荷が今や代替的な憲法上の改善を示唆するために比例代表制の導入に反対する人々も動かすようになった、ことを意味している。ここでは、二院制議会は再び若干の支持を獲得したように思われる。それに貢献した固有の価値や、特殊な形態の故ではなく、これまで、ニュージーランドの一院制と多数決主義制度の未熟さの故であると考えられていたものを緩和したからである。皮肉なことに、現在検討されている一院制体制は、多くの点で、1950年以前に存在していたものかなりの改善を加えている。今日では、良き教育を受けた国会議員、改善された議会委員会制度、発展する有効な公務員公開情報法、および有力なワイタニギ裁判所のような機関を通じて人種問題のより公正な取扱いが見られる。これらは、上で述べた目的のために特別に設けられたものである。

このような制度上の刷新にもかかわらず、重要でかつ注目すべき点は二つの最近の政権（一つは国民党政権、一つは労働党政権）の活動に多く焦点が集まる傾向にあり、最近の政権は選挙の政策綱領では明示されていない論争的政策を追及し、いくつかの事例では、彼ら自身の党組織で表明した政策選好にさえ反するものもあった。例えば、1984年-87年の期間中、労働党

政権への主要な反対は、議会の野党である公式の国民党からよりも、むしろ労働党の組織から多く生じた。もちろん、ニュージーランドでは、政党組織は多数党の議員により形成されたそれぞれの国会議員や政権を決して直接支配することはできない。しかし、政権側が執行する政策を自身の党組織によって反対された時には、政権の行動に全く拘束をされないという考え方が進んでいる。さらに、このように認識された多数決主義の欠点は、やや非論理的なことに、一院制議会と結びつきられ、一院制議会が政権に与えた機会によって政府の政策選好を法律の中へと強引に押しつけることになる。従って、例えば、比例代表のような異なった選挙制度の上に基礎を置く議院は、全く異なった結果を生み出す傾向がある。

そのような関心の中から、上院について現実的提案の復活が見られるようになった。投票する大多数の人々は、（上院を）異質で理解するのが困難な比例代表選挙のような装置だと考えた。しかし、多数のニュージーランドの市民たちは、二院制議会（今では、直接的経験からほど遠い）が比較的親しみやすくかつ理解できると考えるようになったことだ。

特に、国民党（印象的なことに、37年前に上院を廃止したまさにその政党）の指導者であるJ・B・ボルジャー（J・B・Bolger）は、1988年—その当時彼の党は野党であった—に上で述べたような二院制議会をこの年に支持したのである。ボルジャーの呼びかけは公式な党の政策というよりも個人的選択であったことが、一般に認められていたので、彼はニュージーランドが“今日では西欧諸国の間では独特で、いかなる成文憲法典、権利章典または議会の二院制もたず、”“しかもそのような構造を持たない憲法体制の下では市民の権利は行政政府による乱用に対して無防備である”と指摘した。その上

で、彼は以下のように論じた。

「ニュージーランド人たちがまじめに規則的な流儀で演説しなければならないという点についての疑問は、憲法上の防御手段がいかなる形態であるかに関わっており、それは彼らの国家に特有なものである」。

ボルジャーの示唆によれば、権利の章典は適切に改善されなかったという。何故なら、“それは選挙された議会から選挙されない司法部へと最終的に法律の決定を移動させたからである”。その代わりに、“我々は非民主的かつ不必要に性急な流儀で法律を制定するために多数党の権力を使用するのに反対して、地域社会の権利を守る制度上の自己防衛を迫りそして実行しなければならない”、と彼は述べた。ボルジャーが断言するには、1950年の上院廃止は、ニュージーランドの国民が議会政治として一院制形式を選んだ兆候だと受け取ることができない、という。というのも、ほぼ40年以前のそのような上院廃止が現代の二院制議会の要求に適用できない独自の状況下にあったからである。

ちなみに、J・B・ボルジャーが新しい上院として構想したものの主要な役割とは、修正案を足留めし、尋問し、そして提案するためにその権限を通じて行政部を抑制するように行動することであった。それは、代議制議院として行動するのと同様に、立法を見直す明白な機能をもつことであった。できる限り地域的基盤に基づいた比例代表の選挙上の取り決めにもかかわらず、新しい二院制議会は重要な少数派利益、とくにマオリ原住民についても十分な代表者を用意していた。

もちろん、そのような上院は、下院を通過した法案を完全に無効にする権限をもっていなかったが、しかし、おそらく6週間は歳出法案を足留めすることができた。それはまた、法案を提出する権限（財政法案は除外）する権限をも

っていた。ボルジャーの示唆によれば、そのような上院が再び確立された後に、議会を固定した4年任期に変更することは、次の論理的歩みであり、明確に4年の議事日程で議会の両院をしっかりとした基盤にもとづいて選挙することであった。

復興する上院に関するボルジャーの1988年提案は、せいぜいよくとも緩和された国民の反応にすぎなかった。例えば、パクラニガ (the Pakuranga) 地域の有権者の郵便世論調査によれば、それには4000名をこえる住民からの回答があり、そこからは、1988年6月にボルジャー自身の国民党議員の一人が選出されていたものの、回答者のわずかに34%がニュージーランドは第二院から利益を得ていることに同意し、51%はそれに不同意であった。これらの回答者は、それ自体、変更への単なる反対を反映しているのではなく、比例代表の形体が導入されるべきかどうかを問うた時、同様の世論調査の回答者の60%が驚いたことに同意を与えており、たった28%がその主題に反対したにすぎなかった。

その1ヵ月後に行われた、より広範な基盤を有する『ニュージーランド・ヘラルド (New Zealand Herald)』紙 一全国調査局の調査では、上院への支持はやや少なかった。それは、“貴方は、ニュージーランドに関して、議会の上院として知られている、第二院の再導入を支持するかそれとも不支持ですか？”の質問に対する、回答によく示されている（図表参照）。

上院の再導入への反対は男性の間で最も多く、また35歳から44歳の年齢が最も多かった。一方、二院制議会への支持は55歳以上の人々の間で最も顕著である。ただし、依然として少数派である。新しい第二院に反対する人々は、男女および全年齢層—都市と州領域の両方で賛成する人々を上回っていた。

(図表) ニュージーランドの上院再導入に関する 1988 年の世論調査 (%)

	全体	男	女	年 (16-24)	(25-34)	(35-44)	(45-54)	(55-)	都市	農村
賛成	26	28	25	23	21	21	29	36	27	25
反対	38	43	34	25	37	46	41	43	39	38
知らない 無回答	36	29	41	52	42	33	30	21	34	37

(サンプル:男-1000名、女-1000名、18歳以上、1988年7月2日および9日実施)

出典: *The New Zealand Herald*, July 27, 1988。

おそらく、これらの資料の最も顕著な特徴は、“知らない・無回答”の項目であろう。女性の高い割合(41%)と若い世代の極めて高い割合(52%)は意見なし、と表明するかあるいは両者は第二院問題を知らない、ことを示している。これらの結果を踏まえて、『ニューージーランド・ヘラルド』紙は社説で“上院 それを必要なのは誰か”と述べている。

「議会上院への反対ないし無関心は、『ニューージーランド・ヘラルド—全国調査局調査』が示唆しているように、大部分のニューージーランド人たちの反応であるように思われる。……ニューージーランド人たちは本能的に以下のことを十分理解しているのだ。すなわち、もし、圧倒的な世論の要求がないなら、政治家たちは下院を阻止する実際の権限をもった上院を受けいれないだろうと。ボルジャー氏は当然、そうした方向に進まない。さらに国民はおそらく、何故、費用がかかり、無能な新しい空手形の宮殿に金を支払うべきなのかに疑問をいだいている」。

この国の南半分地域において、同じく権威ある新聞『クライストチャーチ・プレス(Christchurch Press)』紙は、主要頁の論説の中で“上院についてあくびがでる”と以下のように解説した。「議会の第二院である上院復活は、古い上院がほぼ40年前に廃止されて以来、ニューージーランドで継続的に討議されている。その議院はこの国の正しい政府、もしくは民主主義体制の擁護に何ら貢献しなかった。それは50年間にわ

たって活動停止の状態にあり、政党の忠実な支持者が議席を与えた見返りの場所であった。だが、法案を足踏みさせるか、もしくは変更する権限は全くもっていない。

憲法の専門家たちは、第二院が存在しないことについて不幸であると述べている。……ニューージーランド人の三分の一以上の人々が、この政治制度の特殊な形態に関心を抱いていない。現在でも確かに、その問題はここでは、司法大臣により提案された権利の章典のような、他の憲法上の変更と並んで、放置されたままである。地域社会では、そのことに何ら関心を示していない。

真の政治的変更を願っているニューージーランド人たちは、地方政府体制の急進的改革に、現在のところ最も関心を寄せている。確かにそこには、国の政治的取り決めに関心を持っている人々を動かすものが十分存在しており、とりわけ地方政府が市民の日々の生活の最も密着したサービスの多くに影響を与えている場合はそうである。改革はピラミットの底の政治当局者の間で進められている。地方政府、この種の新しい階層は地方議会と中央政府の間で異議を差しはさんでいる。しかしながら、理論的には、それが中央政府の実質的な変更を行うように見えるのは興味深いものの、今は現存する議会の頂上を威圧しているのであり、政府のその他の層の利点を提案もしくは評価する時ではない」。

国民党の初期の指導者S・G・ホーランドは、

広範な支持がない中で、彼の時代に上院廃止のためひたすら唯一つのものを追及したように、1990年代の初頭に、彼の後継者であるJ・B・ボルジャーもまた根気強く上院の再復活を訴えた。それもほぼ単独である。1990年4月に、国民党の政策委員会が選挙改革を検討するために設置され、それには上院を再設置する機関および住民投票を利用すべきかどうか、といった項目も含まれていた。委員会によって検討された質問の中には、選挙の方法、代表者の数、および上院の費用、また、地域代表をどうすべきか、法案を足止めさせるためにどのような権限を上院に与えて強力に主張すべきか、しかもどの程度長く与えるべきか、また財政法案は除外すべきかどうか、第二院の委員会は調査のためどのような権限をもつべきか。さらに、もしあれば、下院のため今後の変更はどのようにされるべきか、も含まれていた（*Ibid.*, pp. 66-71）。

奇妙なことに、改革、つまり上院の再確立もしくは下院のための比例代表の形体の採用という中心的質問は、討論の問題自体に触れられておらず、現在のニュージーランドにとって最良の選択であった。それよりも、復活する上院の問題は、選挙制度に関する王立委員会によって1986年に勧告されたように、比例代表により選出された下院の質問への検討を脇にそらす試みにどうやら利用されたらしい。だが、それにもかかわらず、1990年10月の総選挙の時期に、二つの主要政党は下院の比例代表の質問に関して、次の議会会期の間に住民投票に付すると明言した。ただし、両党の指導者が今日、このような変更に対処しているのは間違いない。特に、国民党は、現在の相対的多数決主義が安定する政権を保証しかつ連合を避けるためにも下院の選挙基盤を維持すべきだ、と強く主張した。他方、そのことは、再確立された上院の基盤として比例代表選挙制を受け入れる準備が整ったこ

ともである。1990年の終わり頃には、1990年の総選挙での国民党の大勝利の観点からすれば、あるいは比例代表選挙制によって選出されたかもしれない、上院の再導入に関する住民投票は、1991年の後半に、つまり1993年総選挙より17ヵ月以前に、実施されるべきであった。

現状維持への一般的満足度を新聞の社説は宣言しているとはいえ、第二院を再復活させる考え自体は生き続けている。第二院の再導入は、複雑な問題への単純明快な解決であり、それ自体、有権者に提供できる容易な政策として政治家たちに強く訴えた。比例代表選挙制のような複雑な提案の鋭敏さに係ること、あるいは固定された議会会期のような難解な質問、下院の人数の増大、あるいは議会の特別委員会の利用の一層の拡大は、誤解と論争を招くことになる。それとは対照的に、第二院を設問に加えることは、著しく直接的でかつ一直線に外に向かって鳴り響く提案であった。

それ故、追加の議会の主張は、1950年以前の二院制舞台の一部であったと同じように、ニュージーランドにおける現代の政治的景観の一部として存続している。それはあたかも、数年間にわたって、または二院制の考えが持ち出されたように、再び持ち出され、元気もなく討論され、そして次の時まで忘れられてきた。それにもかかわらず、復活と討論の過程では重要性を欠いていたわけではない。というのも、第二院をめぐる頻繁に生じた疑問はある程度、本格的な一院制の取り決めの方向へ向かうニュージーランドの過程の有益な標識を提供してくれるからである。

他方で、政治家たちによる第二院再興への注目が繰り返されているにもかかわらず、国民は無関心という点では極めて一貫していた。例えば、ある新聞の社説は1956年の初頭に以下のように記していた。

「ニュージーランドの人々が議会の第二院を復活するのに失敗したことに当惑させられている」と述べるのは不正確である—ちょうど“納税者が上院なしに数年間戦った”と国民党の議員に主張することが不正確であるように。

国民は実際には、上院が活動しているのか活動していないのかについて全く気にかけていなかった。彼らは、政権を手にした国民党がそれを廃止するのを躊躇したことに、むしろ驚かされた。その他の多くの事項のほうが彼らにとってより関心があった。

今や国民（大多数の人々を意味する）は、新しい第二院の確立に失敗したことに等しく満足している。

結論をいえば、上院の廃止は一院制議会に原則的に反対した政党によってなし遂げられ、それに原則的に賛成した政党によって弱い抵抗を受けた、と書き改められるべきであろう。結局、圧力集団は、その過程でいかなる重要な役割も果たさなかった。ただ、断続的に、いくつかの圧力集団は、復活のための圧力をかけるという点でその後も活動していた。国民は一般に、古い上院に幻滅をいだいていた。しかし、にもかかわらず、その消滅についてはあいまいな状態で気にかけており、決して代案を示さなかった。（上院の）廃止以来、世論は基本的には不確定でかつ無関心であった。全ての中でも、廃止問題は、二院制議会から一院制議会への変更の過程において、断固とした政党指導者、この場合シンドニー G・ホーランドによって支配された権力を証明するものであり、与党の国民党は廃止のための触媒というよりもむしろ目的達成の手段であった側面が強かった。

二院制廃止の手段によって、またほとんど偶然のやり方において、ニュージーランドは民主主義国の間では独自の立憲的地位を達成した。二大政党制、強力な政党の結合力、高いレベル

の党派性、制限された多数派、政治的中央集権制、集中した決定作成、および小さな議会の官僚制は、ニュージーランドを明確に英国型議会体制の古典的路線に沿った多数決主義政治体制に組み入れた。しかしながら、ニュージーランドは、多数派による権力の乱用に対して組み込まれた憲法上の防御手段をほぼ全面的に欠落した中で、古典的英国議会型モデルからは突出していた、といえる。上院のない多くの国、多数決主義選挙制に依拠した多くの国、効率的な地方または地域政府のない多くの国、承認された憲法に相当する正式な憲法典のない少数の国が今も存在している。しかし、民主的であること、一院制の現状との結合、重要な正式な憲法の欠如、不十分に発展した地方政府体制、および単純多数選挙のような選挙制度の中で少数派を追及する形態を主張する国家を、我々はニュージーランド以外の国々で探すのは困難である。

現代のニュージーランドは、政府と政治的多数派の行動を制限する正式の規定を欠いている点で、憲法的に“無防備で破廉恥な”状態にある。このことは、民主主義国家の中では注目すべき所見であり、しかも混合した人種構成をもった国家として特に驚くべきことである。事実、1970年代および1980年代の人種問題の台頭は行政支配と政権の無責任行為といった長期にわたる国民の不満と結びつき、それはニュージーランドにおける憲法改革の要求にその数年間大きく貢献した、といわれる。

ニュージーランドにおいて、今日議論されている主要な憲法変更の中で、比例代表制選挙の採用と新しい上院の確立はいずれも、人を動かさずにおかない政治的または大衆的魅力を与えているように、とうてい思えない。しかしながら、他の一院制国家の多くで利用されているように、比例代表制は多数決主義的政治権力を均衡および管理する手段であると同様に、二つ

の中の最も論理的な選択であると見られている。より大きな観点からいえば、上院は96年間すべてを通じて存在してきた以上に、1950年の廃止により多くのものを達成したといえる。というのも、ニュージーランドの上院廃止は、ニュージーランドに典型的な耐えがたいほど長引きかつ煮え切らない過程にもかかわらず、遠大な議会改革と憲法論議の前触れであることを立証したからである（*Ibid.*, pp. 71-74）。

6. 総括と批判

以上で、我々は、ニュージーランドの上院廃止にまつわる諸問題を検討してきた。そこで最後に、再びキース・ジャクソンの著作『ニュージーランドの上院—上院の確立、失敗、および廃止の研究』（1972年）の序論と訓戒の部分を抄訳・紹介して総括と批判に代えたい、と考える。ジャクソンはこの著作の中で、以下のように整理して興味深い指摘を行っている。

1950年8月18日、ニュージーランド議会上院の事務総長は、正式に何ら修正を加えることもなく、下院の審判の場に1950年上院廃止法案を提示した。両院を通過していたこの法案は、同意を得るために総督のもとに送り届けられた。こうして、97年に及んだ上院は終わりを告げた。ニュージーランドは、上院を進展する憲法廃止の束の中に組み入れたのである。1852年ニュージーランド憲法の第82条は、今や19条に移し替えられた。ちなみに、同条の多くは政治機構に関する条項である。すでに、植民地議会と監督者に関する詳細な規定は、1876年初期から廃止されていたので、総督はすべての実践的目的のために、世紀の転換期にその権限を失っていた。それ故、1951年1月1日から、ニュージーランド議会は、80名の議員からなる単一の議会の下で再編成されることになったのであ

る。

こうして、ニュージーランドは、議会上院を廃止することにより、英連邦の形態の中で可能な一つの実例を手にしたわけである。もちろん、英国においては、一院制政府に関する初期のいくつかの実例が存在する。ただし、これらの実例は通常、英連邦ないし準英連邦の取り決めの一部分にすぎなかった。ニュージーランドの各州は元来、一院制議会であったし、またカナダのプリティシュ・コロンビア州はこれまで第二院を持ったことがなかった。一方、ケベックを除くその他のすべての州では、第二院は廃止されていた。それとは対照的に、オーストラリアの州の間では、クィーンズランド州だけがカナダの実例に従っただけである。その他の、非英連邦の国々においても、上院を廃止したいいくつかの実例が存在する。しかしほとんどの場合、これらの実例は、クロムウェル時代の貴族院や1936年アイルランド上院が廃止されたように、一時的な継続にすぎない。従って、ニュージーランドは明らかに、永続的な目的を持って上院を捨てた古い主権国家の最初の実例であるし、またその実例は、多くの新しい英連邦国家の中で、議会制度の変更を検討するさい最新のものとして利用できるのである。

それでは何故、ニュージーランドでそうなったのか。社会福祉の分野におけるすべての過去の評判は大きいものの、これまで、ニュージーランドは残念なことに、憲法上の刷新をまったく享有できなかった。なおその上に、過去における一院制議会のいかなる経験も、例えば、1790年と1850年のフランス、1860年のギリシャ、1923年のトルコ、あるいはより最近では、1953年のデンマークおよびエジプトのように、革命的な大変動や国家再建と結びつかなかった。このように、革命または少なくとも国民投票のいずれかに先んじて上院を廃止することは、必

ずしも異常なことではなかった。それとは対照的に、ニュージーランドの上院廃止は、極めて異常であった。というのも、ニュージーランドの場合には、上院は何らかの先行する大変動や世論の検証もなしに議会の一般的法律で廃止されただけでなく、革新的でない保守的な政権によって廃止されたからである。おそらく、最も驚くべきことで、しかも上院の処理について大部分の他の国々と異なる点は、国家の憲法上の機構に関していかなる詳細な検討も廃止の後に予定されていなかったことである。当時の政府は、単に古い上院を取り替える可能性を探求すると約束しただけで、小さな技術上の変化に起因するものではなかった。一院制国家となるニュージーランドの知識やその他の方法について当時、いかなる他の決定もなされず、またその後もどのような決定も下されなかったのだ。1953年にデンマークが、古い上院の廃止に際し、下院の拡大、新たな新憲法、オンブズマン、および多くのその他の規定を用意していた。これとは対照的に、ニュージーランドでは政府機構の機能を再評価する機会として、(上院) 廃止の好機を活用しなかったのである。

上院廃止を特徴づけた憲法上の機構に関する、このように無頓着ともいえる関心のなさはまた、ほぼ1世紀近くの長期間存在した多くの出来事を象徴している、とあってよい。ニュージーランドでは、上院は明らかに、第二院として失敗したのである。これはすべての国民が同意している歴史的事実の一側面であるので、この点について疑問の余地はない。すでに論じたように、問題は、何故上院が失敗し、何時、失敗が明らかになったかを発見することである。

ニュージーランドにおいては、常に、上院が有する性格について国民の間で疑問が存在していたし、また結局のところ、第二院の形態は本質的に平等主義体制の中で成功しなかった。そ

れでは、どうして第二院が存在すべきなのか、そしてもし存在するとするならば、それはいかなる形態を取るべきなのといった問題は、長年にわたり、多くの国々にとって重要な課題であり、それ故、いかなる非連邦国家といえども、それをうまく解決できなかったのである。

仮に、慣習上、政府の第二院の声に価値をおくならば、むしろこれに係わる人々の意見をあまり強調すべきでない、といえる。ただ、第二院は特権的社会から民主的社会への変遷の中で巧みに残存してきたとはいえ、新しい国家とより進んだ民主的社会ではその立場は必ずしも容易なものでない。とりわけ、ニュージーランドにおいては、常に、二院制の”理論”と称されるものと、上院によって具現された慣行の間には大きな亀裂が存在していた。政治制度は、主として実例に基づいて形成され、伝統により影響を受ける。ただ、政治制度は稀に、政府の特殊な要求または効率を検討することに対応しながら形成される場合もある。それ故、二院制議会は常に、選択された実例で支持されるかあるいは等しく部分的な論議によって論破される信念に基づく論説であった。もちろんそれは、しばしば想定されるものではなく、広く異なった環境や場所に適用できる民主的政府の立証された制度でもある。古い英連邦を通じての二院制の確立は、発展した一連の理論の結果ではなく、慣習、とりわけ本来、安定した制度の基本的要因を代表する、一つの典型的な第二院である貴族院への確信に依拠していた。その後、貴族院に関する英国の経験、あるいはその流れを通じて、第二院はそれ自身、政党政治の粗雑さと混乱から分離されていった。ただ、それが無気力によるのか控え目によるのかは全く不明である。当時、政治的中立をもたらした上院は、下院の部分的合併による集合に対峙する一つの全体として多少なりとも国家を代表していた。そのよ

うな制度は、連邦制の中にまたは規律化された政党政治の形成以前には、いくつかの論理的根拠を有していた、とあってよい。しかし、政党政治の発生により、20世紀に入ってその理論的根拠をほぼ全面的に侵食されてしまった。

こうした問題を越えることで、上院は法案を慎重にかつ理性をもって修正し、そして下院は次に、その長所に基づきそのような修正を受け入れることだろうと想定されていた。たとえもし、第二院がそのような仮説により力を発揮したとしてでもある。もちろん、それは民主主義の日々の過程の基本的な疑念を明らかにするだろうし、それも憲法の父祖となる可能性の信念を持っていたからである。極めて意義深いことは、上院は多くの場合、年配の政治家から構成されていたことだ。両者は本質的に、ニュージーランドの有権者にとって、受け入れられないものであった。その場合、より重要な点は、そのような上院を築くにあたり関係する実践的な課題である。英国上院が議員の利益を守ることに関心を持った時、それに強い関心を持ったことは確かであった。しかし、いかにして多くの場合、そのような利益が国民の最良の利益と一致するのであろうか。そこには明確な根拠はないものの、たとえ、貴族院がこれまで、英国の最良の利益を代表したとしても、非連邦の英国植民地が、貴族院の利益と比較できる方法で利益を見いだすことは極めて困難である。下院が主に一代貴族を作ったとしてでもある。これまで、植民地の上院は多くの場合、政府が責任をもっている下院の民主的環境に抵抗できる有効な社会的基盤を欠いていた。事実、英国の事件が示唆している点は、貴族院でさえ、その存続期間のすべてに及ぶ威信と伝統の故に、極めて柔順であったことだ。

上院失敗の理由に関する調査は、我々が期待した以上に遅れていることを示していた。1891

-92年の憲法論争から、その失敗を説き起すのが慣例となっている。しかし、実際には、この論争は1863年初頭になされた決定に直接関連している。事実、多くの意味において、上院の失敗はその最初の立案に内在しており、19世紀の世論は第二院の多様な類型の価値をめぐって鋭く分裂し、また第二院を持つ必要性を巡っても分裂していたことは、おそらく驚くべきことである。そこで、何故、ニュージーランドが特殊な形の上院を付与されたのかという疑問が生じるが、同時にそれは何故その立場が1950年に逆転したのかという問題とも直接関係している。あまりに明白な失敗の原因もあって、何故上院が改革されなかったかという理由と相まって、ニュージーランドにおいて民主的な制度と見られていた方法に興味ある明かりが投げかけられている。ほぼ100年にわたって、後継政府は、この国の政府で重要な役割を担った、任命された上院の承認を躊躇し、しかも上院が存在した最後の50年間には、後継政府は上院が任命権の分野で利点を政府に提供したこともあって、上院の露骨で明白な失敗を黙視したのである。おそらく、より興味あることは、ニュージーランドの有権者たちが、論争もなくその存続を受け入れた上院を公然と嘲笑したことである。

こうして、1950年における上院廃止の本当の意義は、二つの分野にまたがっている。すなわち、一方で、廃止それ自体は20年以上前に非公式に行われたものを単に批准しただけであった。というのも、実際には、ニュージーランドは長い間、政治目的のため一院制国家であったからである。他方で、廃止の具体的行為は、いままでそれ自身機能していなかった憲法過程への新たな関心を刺激した。多くの点で、古い上院は、民主主義に対するニュージーランド人の態度を典型的に表すものである。要するに、

外観的に、長らく経験してきた、無批判の信念がそれである。だから上院の廃止により、実質的になんら変化をもたらさなかったのだ。ただ、上院廃止の後、20年間に生じたものは、この数十年間で初めて、新たな第二の思想が生じてきたことである。

ニュージーランド憲法史上、上院廃止は今世紀で最も重要な変化のひとつであったことが証明されている。正しい政策が間違った理由で遂行され、それは数多くの有力な集団の間において、国家機関の利益を刺激する多くのものを持っていた。もし、議会制度への盲目的な信念が大多数のニュージーランド人たちを特徴づけたとすれば、それにもかかわらず、その方法は刷新と改善に道を開いたであろう。おそらく、上院の歴史から引きだされた、主要な教訓はかなりの程度異常なものであり、それは政党と大衆の多くがそのように長い期間にわたって明らかに役に立たない国の制度を寛大に取り扱う結果となった。一般的には、慣習は一つの徳といえる。しかし、政府または制度の如何を問わず、それを無批判に受け入れることは民主主義全体の基盤を侵害することになる。ニュージーランド上院の運命は、繁栄する民主国家と思われた中の立法制度において生じた一つの有益な事例である。その意味で、上院が廃止されたことは幸運なことであった。ただ、その歴史は、盲目的信念が下院を同じような運命に置いたり、もしくは時代の要請から共感を失うようであれば、極めて厳しいものとなる（Keith Jackson, *The New Zealand Legislative Council: A Study of Establishment, Failure and Abolition of an Upper House* (Univ. of Otago Press, 1972, pp. vii-xi)。

すでに述べたように、ニュージーランド上院の記録は、特に小国家において任命された第二院の役割に信頼を吹き込むような類のものでない。仮に、我々は有能で際立った人物がそのよ

うな上院に魅力を感じない（貴族院の生涯貴族には失礼であるが）と想定したとしても、もし権限が下院にのみ帰属したなら、非常に困難な問題が生じる可能性があった。というのも、ニュージーランドのような小国家は実際には、法律の立案ができる議会の有能な人物の確保を大きく制限されているからだ。それ故、二院制議会対一院制議会の関係は小国家の多くでは、活気のない争点に陥る傾向にあるのはそれほど驚くべきことでない。フィンランド、デンマーク、および1970年には、スウェーデンのような、申し分ない民主的信頼を得たすべての国家が一院制に賛成した。それと同様に、イスラエルと国連加盟国のほぼ半分が一院制に賛成している。これに対して、二院制議会に賛成する古い19世紀の議論は、例えば、米国の連邦体制や（英）貴族院の事例のような長い伝統を有する特に検討を要する場合は別として、20世紀に入り時代遅れとなってきたのは否めない。今日では、強調点は抑制的效果といったその他の形態に移ってきた。マスメディアは、19世紀中葉の理論家の理解を超える重要性を想定しており、それは今日では上院をもつことよりも、政府の管理から合法的に独立した、放送機関を持つほうがはるかに重要であると、主張している。政府を最終的に支持するのは世論であって、ギャラップ、国民投票、または、単にニュージーランドのように、国会議員と国民との間の密接な接触によるものであれ、間接的に訴えることが出来るところでは、上院が果たす機能が一体何であるかを確認するのは実際には困難な作業である。しばしば論じられているのは、上院は下院の審議を見直すために必要なのであるということで、これは十分説得に満ちた主張である。しかし、上院を持つか持たないかにかかわらず、ニュージーランドにおける立法過程の技術的水準は常に、改革すべき多くのものを残し

ていた。このような状況を改善するための回答は、下院の権限拡大であり、それが適任人材を均衡のとれた比率に戻し、現存する委員会制度の発展を可能にするのである。

これまでの議会論議は、高度に組織された「党議員総会制（caucus system）」と世論の果たす役割に関わっており、だから、それらは第二院の役割がニュージーランドにおいて不当に奪取され、また立法上の必要も変化したという、両方を意味している。この過程は、いわれるほど目新しいものでない。この論考のはじめの部分では、第二院の効率性についての疑問が19世紀中葉の長い昔から存在していたし、任命形態に関しても、英国以外のほぼあらゆる地域の第二院の記録はひどい状態であったことを示していた。それにもかかわらず、ニュージーランドが手にした憲法上の立場は、一般に理解されている以上に極端なものである。この国家は、第二院と成文憲法典の両方なしに済ませたように見える、世界でも珍しい国家であったという意味で、憲法上独特の存在である、とってよい。市民的自由に関する最低の保護とともに、政治家の高潔性、官僚およびマスメディアには、厳しい責任が課せられている。だから、この責任は通常、今後生じてくるものである。ただ、このことが本質的に望ましいかどうかは、別の問題である。人口が増大し、特に、マオリ人口の急速な増大がヨーロッパ人との関係で規模が大きくなるにつれて、より正式な保護が望ましいことは明らかである。しかし、現在、両人種はニュージーランド政治の本来実践的な特徴を受け入れているように思われる。

しかしながら、上院の顛末は重要なひとつの教訓でもある。実際、ニュージーランドにおける政府の枠組みの基礎は元々、英本国の模倣にすぎなかった。それは縮小した形態であるとはいえ、もっぱら英国の諸制度を模範としてきた

のは確かである。主として有力な平等主義の結果として、一定の明白な追加と改善が行われたものの、だが、政治家、法律家、または政治学者でさえも、いかなる段階でも行動をおこし、高い教育水準と小人口をもち、異なった地理上の外形を持った小国家に巧く適合した政府の類型と形式を実施しようとしなかった。ニュージーランドは正しく英国の植民地省が作成した憲法典を授けられただけであった。極めて複雑で、また英国の制度と異なったものを基礎にしつつ、常に、非効率であったわけではないが、それはニュージーランドの目的に十分に合致しなかったものを形成してきた点は否めない。こうして、政府の基本的な枠組みを受け入れることは、信念条項となり、例えば、上院はその適切な機能を満たしているとか、または後年に至り、完全に効果的な機能を果たしているのかなどの点で、20世紀にはきわめて真偽のほどが疑わしいものとなった。だが、そこには明らかに、もし第二院が存在しなかったなら生じた事態への広範な不安も存在していた。この点は、第二院の内容とは関係なく政府の承認された形態への広い考えを反映している。当時、原則と実践との間の隔たりがあまりに大きくなり、そのためニュージーランドの世論（政治家によって解釈されたように）は上院廃止を受け入れる準備ができていて、効果的な交替を検討すべきである点についても理解が存在した、といえよう。

本来、英国の教訓は第二院が安定した民主的政府にとって重要な一部であるというもので、それは社会に深く浸透していた。今日でさえ、最近20年間、上院なしの体制が巧く機能したとはいえ、首相をはじめとした多くの政治家たちは未だに、原則的に二院制議会に賛意を公言している程である。さらにその上、例えば、制度への信念は政府の全体的枠組を支持するものであり、第二院については疑問の段階に留まっ

ている。今日、現存する機関が威信を著しく低下させているので、“議會”の価値に関しても同様な考えが存在しているように思える。

ところで、過去において、ニュージーランドは明らかに、英国市場への依存を保証され、数十年間にわたって、高い生活水準を享受してきた。しかし、この点が今後も継続するかどうかは疑わしい。問題の本質は、簡単に論証することができる。中央政府を抱える英国の議会制度は、行政府に有能な人材を溜め込むと同時に、十分な代表者を提供してきた。430名の下院議員と最低100名の活動的議員を擁する貴族院は、少なくとも350名の議員を与党側に供給し閣僚の選択に貢献してきた。およそ23名から構成される英内閣の中核を想定した場合、それぞれ重要な閣僚ポストの4名を選択することが出来た。ニュージーランドと比較すると、それは責任の範囲という点で、政府官僚の完全な独占を意味した。84名の議員（1971年の時点）と20名の閣僚とともに、与党へ提供する選択の幅は、43名の分野に限定される傾向があるものの、それは三対一の割合である。これに対して、ニュージーランドにおいて閣僚となることは、議員にとって極めて困難で、しかも議員になることさえかなり難しい。議員はもし与党の一員になれば、閣僚となるには一期ないし二期以上勤めなければならない。このような状況で、ニュージーランドの場合、閣僚に有能な人物が就いているのは驚異的でさえある。しかし、閣僚が長期間に軟弱な役人を従えた少数の能力ある人物で占められている状況に変わらない。ニュージーランド議会はその代表機能を立派に遂行していたものの、だが、議会在閣僚としての責任遂行のため行政府職員の最良の要員を提供していたかどうかは疑わしい。このように閣僚としての能力の欠如は、仲介人として活動する閣僚もあって、公務員の権限と圧力集団の権限との

間をますます分極化する制度の下では、大きな問題となっている。議會それ自体は、圧力集団の役割にほぼ取って代わられており、それが現在、国の有効な舞台であると呼べるかどうかも疑問である。そのように想定し、また単に、国民経済開発審議会や金融・経済審議会のような新しい機関をそれと関連づけようとした場合、すべてが可能な世界で最も悪い物を手にする危険性がある。議會自体が専門家の機関である必要はないが、ニュージーランドの下院は明確に、それを正式に確保している人物よりもその適任者を必要としている。この点はすべて、特別委員会の審議の中で明らかにされているし、その委員会は最近、外部の専門家を加えるべきだと、示唆している。そのような進路の明白な欠点はさておいて、このことが任命された上院の再形成に結びつくようだとする、奇妙な反論が生じている。

選出するため才能のある素人が十分に集まっているところでは、政治のアマチュア主義がその価値を持っているのは疑うべくもない。しかし、現在の制度それ自体が実際に、小国家の要求に合致しているかどうかは疑問である。ニュージーランドでは常に、社会の不幸な部門が完全な生活を享有できる手段を持つことを保証する目的のために、代表者を多大に強調してきた。その強調点は世論を指導するというよりも、政治に反映されることに置かれていた。今日、基本的問題は、より複雑になってきている。主要な要求は今や、少なくとも、これまで重要と見られていた国家経済のパイの平等な配分を保証することでなくて、パイの存在を保証することにある。というのも、販路としての英国市場の衰退と世界市場へ主要生産物を売却する困難さもあって、ニュージーランドはこれまで経験しなかった競争形態に直面し、生活水準が下降する恐れがあるからだ。将来の成功は、政府の能

力と効率性に依拠している。何故なら、この点は政府の過程を通じて、浸透している国家そのものであるからだ。現在の課題は、最低限、部分的には国民を刺激してきた制度の中で彼らを保護するために発展してきた制度の転換に関連している。

技術的には、何故、ニュージーランドが現在の制度の主たる利点を維持できなかったという理由を私は知らない。優れた人材を引きつけ、彼らに仕事をきちんと行うため必要な設備を与え、圧力集団の役割を統合し、法律の既存の無秩序を合理化すること、これらは最も困難な課題ではある。しかし、こうした難点を乗り越えることで、洋々たる新しい可能性が生じるのである。例えば、今日でも、それが望ましいものであると考えられるなら、現存する一院制議会でもって、二院制議会の配置効果をもたらすことも十分に可能である、いわれている。

上院の確立、失敗および廃止の沿革は、制度上の形態がその中味の代用をできないという原則上のよき事例である。19世紀において、生活の質は政府と関係ないものによって決定されていた、と信じられていた。このことは、免責特権として機能していた。しかし、大衆民主主義の時代にあっては、生活の質は基本的には政府の活動に依存しており、その失敗は高くつくことがしだいに明白となっている。すばらしことに、この点は、ニュージーランドのような小国家においてより明確にかつ直接目にすることができるように思われる (*Ibid.*, pp.212-216)。

7. おわりに

ニュージーランドにおける上院廃止、つまり二院制から一院制への転換は多くの興味深い事例を我々に提供してくれた。結局、この国家の上院は、英国の植民地から出発した歴史的経緯

もあって、最初から“不幸な存在”であった。一般に植民地の場合、下院は植民地住民の利益代表の場であるのに対して、上院は本国の利益保護の立場に立つことが多い。ニュージーランドでも、上院を任命制としたのには、そうした事情が背景にあったものと推測される。

ニュージーランドの上院は英国の貴族院を模倣したものであった。ただ、ニュージーランドにおいては、貴族政治は定着しなかった。この国家では、民主主義の発展に応じて、そうした任命制に基づく上院が国民の批判の対象となり、その存在意義がしだいに薄れていったのは、歴史の流れの中では、ある意味で自然なことである。ニュージーランドの上院廃止もそのような状況の中で位置づける必要がある。

それから、ニュージーランドにおいて、二院制から一院制議へと転換できた要因として、同国の人口が417万9千人と少なく、政治改革が他の国家に比べて容易であるという点も無視できない。実際、同国では1990年代に選挙制度をはじめ多くの政治改革が実施されている。巷でいわれているように、1950年の上院廃止も経済的合理性からだけではなく、非民主的かつ非合理的な任命制の上院の衰退そのものに原因があったとってよいだろう。

またすでに述べたように、ニュージーランドは世界に先駆けて、いち早く女性の政治参加を認めた民主的国家として知られており、さらに重要なことは先住民のマオリ族に対して、特別に7つのマオリ選挙区を設け、分離して彼らの議席を保証していることも指摘しておきたい。なお、最近のニュースによれば、ニュージーランド政府は、2008年6月25日、先住民マオリとの間で、北島中部の森林返還要求や過去の借地料など、4億NZドル相当の補償支払いに合意した、という。これは、英国とマオリとの間で、1840年に調印されたワイタング条約に基

づく措置であって、これまで条約無視の土地収用が行われ、マオリ側からの請求が相次いでいた。そこで政府は1990年以降、そのたびに補償を支払うなどをしてきたが、今回の補償額は過去最高である。ちなみに、マオリ人口は417万9千人の中で約14.4%の約29万5千人を占めている（『世界年鑑 2009年版』、250頁）。〈未完〉