

わがイギリスの新しい憲法

著者名(日)	ボグダナー ヴァーノン, 加藤 紘捷
雑誌名	駿河台法学
巻	20
号	2
ページ	172-142
発行年	2007-02-28
URL	http://doi.org/10.15004/00000150



わがイギリスの新しい憲法

ヴァーノン・ボグダナー

邦訳 加藤紘捷

〈訳者はしがき〉

翻訳の対象とした論文の原題は“*Our New Constitution*”である。「わがイギリスの新しい憲法」と訳した。著者はオックスフォード大学のヴァーノン・ボグダナー (Vernon Bogdanor, Professor of Government) である。氏は、どちらかといえば保守的傾向を持ちつつも、洞察の鋭い憲法史観に裏打ちされた示唆に富む憲法および政治学分野においてこれまで精力的に執筆を重ねてきた。『民主的政治学における憲法』 (Constitutions in democratic politics)、『連合王国における地方分権』 (Devolution in the United Kingdom)、『君主制とイギリス憲法』 (The Monarchy and the Constitution)、『比例代表制とは何か』 (What is Proportional Representation?) など挙げられる。2003年には、オックスフォード大学出版会から『20世紀のイギリス憲法』 (The British Constitution in the 20th Century) が上梓されたが、彼は同書の編集にも大きく貢献した。また、これまでのイギリス憲法史に対する幅広い執筆活動その他の貢献が認められ、1998年に名誉大英勲章 (CBE, Commander of the Order of the British Empire) を授与されている。イギリス学士院 (British Academy) のフェローでもある。

論文は五部から成る。第一部は、1997年以降の憲法改革の意義を評価し、過去の憲法改革と比較する。第二部は、ヨーロッパ人権条約を国内法化した1998年人権法について述べる。国会がイギリス型市民的自由の信頼すべき番人として国民からさほど信頼を得なくなってきたとされる昨今、人権法の意義と憲法的位置づけを探る。第三部と第四部は、連合王国を構成する4つの地域、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド、イングランドにレファレンダムを挙行し、それぞれ異なる統治の仕方で地方分権した

が、それによりイギリス憲法に連邦主義的な精神を持ち込んだ意義を考察する。第五部は結論とイギリス憲法の課題と展望について述べる。

わがイギリスの新しい憲法

ヴァーノン・ボグダナー

第一部

1997年以降、我々は、一連の先例なき、未完の憲法改革を見た。それら憲法改革には以下のものが含まれていた。

1. イングランド銀行(Bank of England)の金融政策に関する政府からの憲法上の独立。
2. スコットランドとウェールズの地方分権に関するレファレンダム(Referendum)を規定する「レファレンダム(スコットランド及びウェールズ)法」[Referendums(Scotland and Wales) Act]に基づくレファレンダム。
3. 直接選出されるスコットランド議会を規定する「1998年スコットランド法」(The Scotland Act, 1998)。
4. ウェールズの直接選出される国民総会を規定する「1998年ウェールズ基本法」(Government of Wales Act, 1998)。
5. 北アイルランドのパートナーシップ形態による地方分権に関するレファレンダムを規定する「1998年北アイルランド法」(Northern Ireland Act)。
6. 「1998年北アイルランド法」(Northern Ireland Act, 1998)に基づき、北アイルランドの直接選出される総会の設置。
7. ロンドンのための、直接選出される市長(directly elected mayor)と戦略的当局(strategic authority)に関する「1998年グレーター・ロンドン当局(レファレンダム)法」[(Greater London Authority (Referendum) Act, 1998)]。
8. スコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおける分権化された機関及びロンドン戦略当局の選挙に比例代表制を導入。

9. ヨーロッパ議会の選挙に比例代表制を導入することを規定する「1999年ヨーロッパ議会法」(European Parliamentary Election Act, 1999)。
10. 委員会制度を放棄し、内閣制度、市マネージャー制度または直接選出される市長を採択するための、「2000年地方統治法」(Local Government Act, 2000)に基づく地方当局の要件。しかしながら、直接選出される市長のオプションを選択したいと願う地方当局は、まず、このオプションに関してレファレンダムを行うことが要求されるであろう。加えて、掲載された選挙人の5%が地方当局に対して直接選出される市長に関してレファレンダムを行うよう要求する規定も設けられた。これはイギリスの政治におけるイニシアティブを用いる最初の制定法上の規定である。
11. 公当局がヨーロッパ人権条約に従うことを要求し、裁判官に制定法がヨーロッパ人権上の権利と不一致であることを宣言する権限を与え、国会にかかる立法を委任立法により変更する権限を付与することを規定する「1998年人権法」(Human Rights Act, 1998)。
12. 「1999年貴族院法」(House of Lords Act, 1999)に基づき、貴族院の広範な改革の最初の局面として同院より92名を除くすべての世襲の貴族を除去すること。
13. 「2000年情報自由法」(Freedom of Information Act, 2000)。
14. 政党の登録、政治献金および全国選挙運動における支出の抑制を要求し、選挙を監視し選挙手続きの改善について助言するための選挙委員会の設置を定める「2000年政党・選挙・レファレンダム法」(Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000)。
15. 歴史的な大法官職の廃止、貴族院から法律貴族を除去し、新しい最高裁判所を設置すること。

これら憲法改革のどれ一つをとっても、それ自身、急進的な改革をなす

ものといえる。それら全部をみたとき、我々に1997年以降の年月を憲法改革の真の時代として特徴づけるのをお許し頂けるであろう。また、1997年以降の年月は従前の2つの憲法改革の時代とも比較しうる。それら2つとは、1830年代と第一次世界大戦直前の時代のことであり、前者の時代には1832年に選挙法の大改革法が行われたし、後者の時代には貴族院の権限を制定法上制約するための1911年議会法が制定された。大事なことは、それらを生み出したいずれの時代も、一つの大改革によって占められたことである。しかし、近時の改革のどれ一つをとっても、そのような序列をもつ決定的な重要性を有する改革とまでは言い切れない。

さらに、際立った差異がもう一つある。大改革といわれる1832年の選挙法は部分的に国民の扇動の結果として成立し、また議会法は熱狂する政治的議論の的だったし、またそれは2つの総選挙、すなわち1910年の1月と12月における総選挙の際の主要な争点でもあった。しかし、近時の憲法改革にはそのような熱情を伴う興奮はない。事実、憲法改革は国民の優先順位からすればきわめて関心が低いものであった。2001年に行われた総選挙の直前に、世論調査機関のMORIは、選挙民にとって重要な争点を発見する調査を行っている。

北アイルランドに沿った憲法は、わずか5%の選挙民の関心を集めたただけだった。しかし投票する段階になってやっと重要視されるようになったに過ぎない⁽¹⁾。もし1997年以来の憲法改革が何らかの革命的要素を含むとしたら、それは極めて深遠な革命といえるが、同時にそれは静かなる革命でもあった⁽²⁾。

たぶんそれは、一、二点しか目立たない、しかし重要な改革の特徴に注

(1) ロバート・ウスター及びロジャー・モルティモア著“Explaining Labour’s Second Landslide”(2001)の29頁を参照。さらに連合王国の様々な地域における反応も大差ないものであった。ウスター及びモルティモアの同書228頁。結果は1997年におけるものと極めて類似するものだった。ウスター及びロジャー・モルティモアの同書の1999年版152頁参照。

目を集めるにふさわしいものである。一つは、庶民院または地方当局以外のいかなる機関の選挙も比例代表制によるべきことが今や承認されるようになった点である⁽³⁾。地方分権化された機関が比例代表制によって選ばれるべきであることはほとんど問題とされなかった。白書すなわち、「あなたの地域、あなたの選択：イングランドの地域に活力を与えること」（2002年）、という白書で提案された地域的な総会が存在すべきであるかどうか相当な論議があったが、もし地域的総会が設置されるなら、それは比例代表制によって選挙されるべきであるとの議論にはだれも疑問をさしはさまなかった。

これはまったく期待しない展開であった。1970年代まで、超過得票数制度（plurality system）または比較多数得票主義制度（first past the post）はイギリスが採用する自然なものであったと一般的に考えられている。それへの反対はほぼ自由党の全体とリベラルな人達の主張に限定され、それらは一般的に特殊な主張として拒否された。1964年、イギリス政府に関する有名な著作、すなわちA.H.バーチ(A.H.Birch)による『代表および責任政治』（Representative and Responsible Government）は次のように宣言した。すなわちイギリスにおいて「選挙制度はもはや争いの種ではない」と宣言された⁽⁴⁾。しかし、同世紀の終わりまでに、first past the postシステムに加えて、イギリスで運営されているのは以下の4つの選挙制度である。それらは以下の通りであった：

-
- (2) 1997年の時点で、私は多様な改革を説明する短いガイドブックを書くことを提案した。それは結果としてPower and the Peopleとして出版された。出版社は二つの条件が満たされればその提案を認めると宣言した。最初の条件は、憲法という文言を表題につけないこと、二つ目は私が君主制、それは彼らの考えによれば、一般大衆の興味を引く唯一の憲法問題であるが、それについての一章を付け加えることだった。
- (3) この時点で、スコットランドの地方当局の選挙に優先順位記述投票（single transferable vote）方式による比例代表制を導入しようとしている。
- (4) A.H. バーチ (A.H.Birch), 『代表制と責任政治』“ *Representative and Responsible Government*”(1964) 227頁。

1. 優先順位記述投票 (Single transferable vote) : 庶民院の総選挙を除く、北アイルランドのすべての選挙に用いられる比例代表制に関して。
2. スコットランド議会、ウェールズ国民議会、ロンドン戦略当局の選挙に用いられるドイツ式投票方法に基づく比例代表制。
3. ヨーロッパ議会の選挙に用いられる地域リスト方式による比例代表性
4. ロンドン市長の選挙で用いられる補完的投票。

20世紀のはじめに、イギリスは統一的な選挙制度、すなわち超過得票数制度、言い換えれば比較多数得票主義制度を受け入れたものの、他方において、一人の人間が選挙資格を有する7つ以下の多様な方式の存在を許す多様な選挙権(diversified franchise)が存在した⁽⁵⁾。20世紀の終わりに、選挙資格は統一的になったが、広範で多様な選挙制度が存在した。事実、ロンドンの選挙権者は4つの異なる選挙制度を利用することができた。国会議員のための選挙にあたって、彼または彼女は比較多数得票を利用し、ロンドン市長のためには、補選投票を利用し、ロンドン戦略当局のためには、ドイツ式比例代表制の変種を利用し、かつヨーロッパのために、地域候補者名簿による比例代表制を利用するであろう。

十分に認知されていない最近の憲法改革の第2の特徴は、その多くがレファレンダム(国民投票、住民投票)によって正当化された点にある。1975年までに、イギリスが行なったレファレンダムはたった一度だけで、それが唯一の国民的レファレンダムであるが、しかし、このやり方はその後広範にわたって違憲と判断された。1945年、チャーチルは戦時連立内閣の平和時への継続の問題はレファレンダムにより国民に委ねるべきであると提案したし、アトリー(Atlee)は、レファレンダムは「わが国のあらゆる伝統への異種という装置」(a device - alien to all our traditions)に外な

(5) ヴァーノン・ボグダナー (Vernon Bogdanor) 編「20世紀におけるイギリス憲法」[The British Constitution in the Twentieth Century(2003)]所収ジョン・カーティス (John Curtice) 「選挙制度」"The Electoral System"とくに484-486頁を参照のこと。

らないと宣言し、また、「それはしばしばナチズムとファシズムの手段であり、ヒトラーの国民投票的なやり方はイギリス人の心にとって当を得たものとは到底受け入れられない」と訴え続けた⁽⁶⁾。1964年に、A.H.バーチは彼の（前述した）著書である『代表制と責任政治』の中で、「特定の問題でレファレンダムが行われうるとしばしば提案されてきたが、その提案はこれまで（この国では）さほど重要に受け止められては来なかったように思われる」と述べている。しかしレファレンダムは今やわが国の憲法に受け容れられた部分となっていることは疑いない。

直接選挙される市長に関する地方レベルのレファレンダムという例外は別として、これまで実施された多様なレファレンダムは、国会の権限をヨーロッパ議会に委譲すべきか、それとも分権化された多様な自治議会へ委譲すべきか、または連合王国の一部である北アイルランドをイギリス国会の全体的な管轄権から排除すべきかどうか（それは1973年の北アイルランドの境界を決める選挙における問題でもあった）についてそれぞれ実施された。主要な政党はまた、イギリスはレファレンダムによって国民的同意が示されない限り単一通貨（ユーロ）に参加すべきではないという点で一致した。国会の権限は国民の同意がない限り委譲すべきではないという慣行が確立されたということかもしれない。だとすれば、それはロックに由来するリベラル的思考の原理、すなわち彼の第二論文の141段落目にある「立法部は法を作る権限をいかなる他の手に委ねる事ができない、なぜなら、それは国民から委任されたものだからである」という考えを反映しているということであろう。

形式的には、レファレンダムは国会主権を侵害していない。実際、それは1890年に発表された「レファレンダムはイングランドに導入すべきか」（1890年4月のContemporary Review）と題する論文の中でダイシーにより初

(6) 1945年5月22日のザ・タイムズ、それはヴァーノン・ボグダナー(Vernon Bogdanor)の『国民と政党制度』(The People and the Party System, 1981)35頁において引用されている。

めてイギリスで唱道された⁽⁷⁾。イギリスにおいてレファレンダムは形式的には諮問的であるに違いない。それは国会を拘束しえないものである。1975年、イギリスはヨーロッパ共同体にとどまるべきかに関するレファレンダムの際、庶民院のリーダーであるエドワード・ショート (Edward Short) は「国会はその結果に拘束されるであろう」と宣言したが、もちろん、国会はそれによって拘束されえない。ショート氏はまた、国民の意思に反して国会議員が前に突き進むことを期待しないが、彼らはそうする自由を持つとしてとどまるであろう、と付け加えた。実際問題としていうならば、結果は明白でかつ十分な投票率もあって、国会がレファレンダムの結果を無視することは極めて困難であろう⁽⁸⁾。かくして、一般的にいうならば、レファレンダムは政府と国会双方を拘束するであろう⁽⁹⁾。

(7) レファレンダムについてのダイシーの見解に関する議論として、以下を参照のこと： ヴァーノン・ボグダナー (Vernon Bogdanor) の「国民と政党制度」“The People and the Party System”の第一部、および同ヴァーノン・ボグダナーの「ダイシーと憲法改革」“Dicey and the Reform of the Constitution” [1985] PL 652, それは「ダイシーと憲法改革」に関するAll Souls seminarの会報に寄稿された問題であった。

(8) HC Debs, 5th series, vol. 888, col. 293, March 11, 1975.

(9) スコットランドとウェールズの分権に関する1979年レファレンダムにおいて、国会は過半数であるほか、選挙民の40%が、分権立法が実行されることに対して、「イエス (Yes)」の回答をすることを要件として課した。この要件は立法の通過を一部選挙結果に委ねた。というのは、結果が高ければ高いほど、過半数が低くなることを要した。80%の投票率に基づいて、単純多数決は充分であろう。また、最低40%の投票率に基づいて、いかなる投票権者も、立法が実行されることに対して「イエス」との回答を出さなければならないであろう。結果として、ウェールズにおいて分権化は劇的に敗退したし、他方、スコットランドにおいて、分権化に対してはごくわずかな多数を得たが、選挙民の40%という最低ラインに遠く及ばなかった。1978年のスコットランド法と1978年のウェールズ法は1979年に廃案となったのである。ヴァーノン・ボグダナー (Vernon Bogdanor) の「40%原則」“40% Rule” (Parliamentary Affairs, 1980年、33巻249頁を参照のこと。

ダイシーが予見したように、レファレンダムは、国民の承認なしに国会の権限を委譲されるのは妨げられるという理由で、改廃不可能(entrenchment)の手段となった。かくしてレファレンダムは成文憲法なしでも基本的な変更への防止がいかに構成されうるかの目に見える例証を提供する。それはいうなれば、レファレンダムが有効とされるのを要件づける“基本法”と、特別の承認を要しない“他の法”との間に線引きするプロセスのはじまりを示すものである。したがって、レファレンダムの導入は、ダイシーの有名な傍論、すなわち「イギリスの憲法に基づけば、基本的または憲法的でない法と、基本的または憲法的な法との明白な区別はないのである」⁽¹⁰⁾との言い回しを侵害し始めている。

第二部

1997年以來の憲法改革は、これ以上進める政治的意志も国民のコンセンサスもないまま、民主世界における非法典的憲法を法典的憲法に変型しようとする国の大がかりな特異性を提供する結果となっている。そのことは、この寄せ集めの憲法改革のプロセスの目的を不明確にしている⁽¹¹⁾。

しかしながら、おそらく、新しい憲法の基盤は、長期的にみれば、人権(human rights)への我々の理解と政府と司法部との関係双方を変型するかもしれない人権法(Human Rights Act)であることが分かるであろう。伝統的な理解はその多くをダイシーによるところが多いことは言うまでもない。ダイシーは、外国の憲法学者にとって極めて親しいこのような権利の宣言や定義はイギリス憲法に欠如している、と宣言した。代わりに我々の市民的自由(civil liberties)を定義する原則は“司法的立法によって確立され

(10) ダイシー『憲法研究序説』(第10版、1959年)“A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution” 10th ed., 1959), p89.

(11) 私はこの考えをマーティン・ローリン教授(Professor Martin Loughlin)に負うところが多い。しかし、私になした応用に対して彼は責任を有しないと判断されるべきである。

たすべて格言のようなもので、それは裁判官の決定または傍論または制定法のいずれかから下された単なる一般化”である。それとは対照的に、“たいていの外国の憲法制定者は権利の宣言と共に始まった。これにより彼らがしばしば非難されるがそれは賢明でない”。

しかしながら、結果は、個人の権利の憲法原理に対する関係はベルギーのような国のそれとまったく同一ではない。ベルギーでは、憲法はイングランドにおけるように法律に基礎を置くものであり、イングランドでは憲法自身は判例に基礎を置いている。この件に関するベルギー憲法とイングランド憲法の間相違はベルギーにおける個人の権利は憲法の原理から引き出される推論であり、他方、イングランドにおけるそれは個人の権利に関して裁判所によって宣言される特定の決定に基づく帰納的結論か一般化である⁽¹²⁾。

しかしながら、人権法に従えば、我々の権利はほとんど確実に“憲法原理”、すなわちヨーロッパ人権条約から由来するようになるであろう。国会に説明責任を有する大臣が過去に決定した問題は多分に裁判所の責任となるであろう。20世紀に、国会はより代表性を帯びてきたが、逆説的にその一方で市民的自由の信頼すべき番人として余り信頼を得なくなっている。今や人権法は裁判官に武器を提供している。それを彼らがどのように使うかは誰も予見できない。しかし、裁判官が政治家の活動を抑制する決定を下そうとすればするほど、政治家は裁判官を如何に任命されるかに注目が集まるであろう。大法官職の廃止は、裁判所の任命に対する正確な程度の大臣責任が、今や解決されるべきであることを意味している。司法権の独立は制定法の中に含まれていることが今や提案されつつあるということでもある。しかし、この制定法上の責任が正確に何を伴うか本稿を書いている時点では不明確である。

百年よりちょっと前、ソルズベリ卿 (Lord Salisbury) は、首相として、“わが政党制度に関する不文法”に言及して次のように言った、「政党の主張は高位にある司法職を任命するに当たり極めて強く衡量されるとする原則ほど明確な法はない」と。そうした主張を処理するに際して將軍や大主

(12) ダイシー『憲法研究序説』144頁。

教を選ぶときと同じように政党制度を誰も無視することはできない。それは、過去200年間、政治家と法律家とが共にイギリス憲法を機能させ依拠してきた暗黙の慣行の破棄を意味する。おそらくそれは理想的な制度ではないが、記録長官は疑いなく判例集の中での競争的な政党間のテストを経て任命されるであろう。しかし、現時点ではそれがわが国の制度であり、もしわれわれがそれを投げ捨てればわが国の政党システムによるやり方に歪曲した意味を与えることになるであろう。ソルズベリ卿は、裁判官が保守的である方が好都合であると見たようである。なぜならば法への知性、誠実性、そして知見を有するという一定の制約の範囲で、どちらの裁判官が他の裁判官よりすぐれた者であるか分るであろうし、トーリーのメンタリティはリベラルなものより信頼に足ると信じたようである。⁽¹³⁾

本稿を書いている時点で、裁判官の任命を規定する立法が女王、憲法問題検討府への推薦を行う大臣の自由裁量に大いに委ねている結果、司法権の独立を危うくすることにならないか強い懸念がある。しかし、人権法を解釈する場合には、いかなる権利章典のそれと同じように、技術的な法上の考察も大切なことであるが、裁判官の政治信条にもおおいに依拠しているのである。加えて、ヨーロッパ人権条約を解釈しなければならない最高裁判所はイギリス社会の真の代表であり、女性とエスニックマイノリティとの公正な調和を目指さなければならないと既に議論されている。たとえば、もしすべて男性だけの裁判官で構成される最高裁判所が胎児の問題について結論を下したり、人種問題について白人だけの裁判官から成る裁判所が判断を下したら、おかしいと思われるであろう。したがって、逆説的だが、人権法は、裁判官の選択に国会がより顕著に介入するのを見たいと思う人の支えとなる議論を提示することになるかもしれない。アメリカ合衆国のように、一定の期間、ある政党が大統領になんらかの足場を持つような場合、最高裁判所は結果的にその政党出身の大統領の哲学を反映よ

(13) ヒューストン『大法官の人事1885年-1940年』(1964年)52頁および36-7頁の中で引用されている (R.F.V. Heuston, *Lives of the Lord Chancellors 1885-1940*, 1964 at pp 52 and 36-37)。

うになるであろう。事実、合衆国は、1933年と1953年の間、民主党出身の大統領、すなわちルーズベルトとトルーマンによって導かれた。1953年までに最高裁判所長官としてウォーレン (Earl Warren) が任命される前でさえも、同裁判所はニューディール立法に関して合憲性の推定の原則を承認するようになっていたし、マッカーシズム(McCarthyism)にもかかわらず、公民権に関してよりリベラル的な立場へと動いていたのである。逆に、1969年と1993年の間、合衆国は共和党出身の大統領、すなわち、ニクソン、フォード、レーガンそしてブッシュによって導かれた。民主党の出身の唯一の大統領であったカーターだけが裁判所のいかなる空位をも埋める機会が与えられなかった。1993年までに最高裁判所はアメリカ政治のうえに保守的なシフトを反映させ始めた。その結果、同最高裁判所はWarrenコートによって確立された市民的自由に対する立場のいくつかから撤退した。しばしば引用される「最高裁判所は選挙における当選次第である」という傍論はもちろん上すべりの言ひ回しである。にもかかわらず、一つの政党の長引く政治的な職責は裁判所の姿勢に影響を及ぼすことはほぼ疑いないことである。とすればアメリカ国民は、長い目で、裁判所の広範な方向性を決めることができるということになる。これはアメリカ的な文脈からすればさほど驚くことではない。結局のところ、アメリカの国民はかつて自分自身に（そのような）一つの憲法を与えたのである。したがって彼らはどうして自らにその憲法がどのように解釈されるべきか決定する権限を与えなかったと言えようか。もし人権法が徐々に成典化される一つの憲法の礎石とみなされるようになるならば、イギリス国民がその代表機関を通じて、合衆国のように、かかる憲法を解釈する裁判官を選ぶ上で—その任命に当たってはたぶん、庶民院の特別委員会による精査を経ることとなろうが—何らかに関与すべきだと論じることはもっともなことと思われまいであろうか。もしもっともなことだとすれば、司法権の独立という観念はこれまで保持してきたものと極めて異なる考えに立つようになるであろう。

明白なことは、人権法により裁判官はより高次の法、すなわちヨーロッ

パ人権条約に含まれている規定に照らして立法を解釈することを委ねられていることである。しかしながら、ダイシーはイギリス憲法にはそのような高次の法は存在しないと宣言した。「国会が変更できない法は存在しない。いかなる基本法いわゆる憲法的法はない」、従って「そのような制定法が憲法に反しているという理由でイギリス国会の作るいかなる制定法を無効と宣言しうる⁽¹⁴⁾」いかなる者もまたいかなる機関も存在しないのである。もちろん、形式的に、これらの定理は真実のままとどまっている。裁判官はもし特定の制定法がヨーロッパ人権条約と適合しえないと信じる場合は不一致宣言を発する以上のことをすることができない。彼らにかかる制定法を無効と宣言できないので、国会は侵害している制定法を改正したり、廃止したりすることを依然として控えることができるのである。にもかかわらず、人権法は人権条約を事実上この国の基本法の一部にする。それは法的議論という性質をイギリスの政治力学にしてしまう⁽¹⁵⁾。それは法典化される憲法への長い旅路に向かうこととなりうる第一歩である。

「イングランドにおいて」とトックヴィルは論評した、すなわち「国会は憲法を修正する承認された権利を有する；それゆえ、憲法は永続的な変更を引き受けることができるので、それは必ずしも真の意味で存在しない；国会は同時に立法的かつ憲法制定会議である⁽¹⁶⁾」と述べた。しかしながら、国会は、これまでのところこと人権に関する限り、もはや憲法制定会議 (constituent assembly) ではない。もちろん国会は人権法を廃止する理論的な権利はもちろん、裁判官が異議をさしはさんだ制定法を改正したり、変更したりする権利を拒絶する権利を保持することは言を待たない。

(14) ダイシー『憲法研究序説』88頁及び91頁参照。

(15) フィリップ・ボビット『憲法の解釈』(Philip Bobbitt, *Constitutional Interpretation*, 1991) と比較せよ。

(16) トックヴィル『アメリカの民主政治』第1部第6章 (*Tocqueville, Democracy in America*, Part I, ch. 6)。

第三部

もしイギリスが法典化される憲法への長い旅路に向かうなら、この国の憲法は准連邦的 (quasi-federal) なものになる可能性は大いにある⁽¹⁷⁾。連合王国の非イングランド地域にはすでに地方分権化された機関が存在する。そして2002年の白書「あなたの地域、あなたの選択： イギリスの地域を活性化させること」[Your Region, Your Choice : Revitalising the English Regions (2002)]の提案は、もしレファレンダムにより、地域の選挙民にそのような要求がある場合には直接選挙される地域当局の導入を検討するというものである。2003年5月、地域総会(レファレンダム)法[Regional Assemblies (Referendums) Act]が可決され、それらの地域にレファレンダムの道が開かれた。それによりイングランドの最北部の3つの地域—北東部、北西部、ヨークシャーおよびハンバーサイド—の選挙民は、いずれ直接選挙による地域総会を設立する方向で投票する可能性がある。

連合王国を構成する4つの地域 (four component parts) は今や4つの異なる方式で統治されている。それらの地域のうちの3つとはスコットランド、ウェールズ、及び北アイルランドであるが、それらは地方分権化された機関によって統治されている⁽¹⁸⁾。しかしながら、スコットランド、ウェールズおよび北アイルランドはまったく異なる種類の地方分権機関によって統治されている。スコットランドは連邦権限を有する議会を享受しているが、ウェールズの国民総会は第一次的立法権でなく第二次的立法権に対する権限を享受するのみである。北アイルランドは立法権限を持つ総会を享受しているが、1998年の北アイルランド法の規定は同地域におけ

(17) 本稿で“quasi-federal”ということばを筆者が使うがそれは古典的文献である『連邦政府』(K.W. Wheare, Federal Government, 4th ed., 1963)の中でウェアアが使用しているものと幾分異なるものであることを付記したい。

(18) 本稿を執筆している時点で、北アイルランド総会は停止状態である。しかし、この論文は、信じがたくもあるが、この停止は間もなく除去され、北アイルランドに分権状態が存在するようになると仮定して考えている。

る2つの内戦状態にあるコミュニティ双方の代表者を包含する執行部の樹立を要件づけており、従って総会は多数決主義によらずに、両共同体反映型(consociational)で機能するはずである。⁽¹⁹⁾ 連合王国の中でもっとも大きな地域としてのイングランドは、人口の約85%を包み込んでいるが、そこにはなんらの地方分権化を許す機関は存在しないが、一つのイングランドの地域議会を要求する声が挙ったとしてもそれはほとんど共感を呼ばないであろう。イングランドにおける地方分権がもし実現するとしたら、一つのイングランドの地域議会に対してではなく、そこでの諸地域に対する地方分権となるであろう。

連合王国の様々な地域の間におけるバリエーションは非類似の条件に対する正当化される反応として許されている。しかし、ダグラス・ハード(D. Hard)が指摘しているように、結果は、「4つの地域、3人の国務大臣、それぞれ様々な権限を持つ2つの総会と1つの議会、それぞれが他から異なる構成と権限を有する一つの王国—という驚くべき乱雑な制度である。」⁽²⁰⁾

地方分権は連合王国に新しい憲法関係、連合王国を構成する各領域間に新しい関係、連合王国の異なる領域における選挙区を代表する庶民院それ自身の内部に、そして国会議員の間に新しい関係を導入する。これらの関係は連邦国家には親しまれているものであるが、それは1921年と1972年の間における「ストーモント」(“Stormont”)に基づく北アイルランドの

(19) 両共同体反映型民主主義に関しては、A. Lijphartの「複数社会における民主主義：比較的研究」[Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: a Comparative Exploration*(1977)]、また、北アイルランドへの可能な応用については、同Lijphartの「北アイルランド問題：判例、理論及び解決策」(Lijphart, “The Northern Ireland Problems: Cases, Theories and Solutions”, *British Journal of Political Science*, vol V, 1975 p. 83)。また、1998年北アイルランド法によって提案された取り決めについての叙述に関しては、ボグダナーの「連合王国における地方分権」(Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*(1999) pp. 105-109)。

(20) ダグラス・ハード「選挙独裁から」(Douglas Hard, “On From the Elective Dictatorship”, First Hailsham Lecture to the Society of Conservative Lawyers, 2001)。

極めて限られた例外は別として、イギリスにおいては全体的に親しまれないものである。⁽²¹⁾ 実際のところ、大げさではないが、地方分権ははじめてイギリス憲法に連邦的な精神を持ち込むものと言われうるかもしれない。

もちろん連邦主義と地方分権の間には明確な概念上の区別がある。一方は主権を分割し、他方は単にそれを委任するだけである。しかし、これは実質の違いより形式の違いといえるかもしれない。スコットランドの領域内の問題の包括的な部分を含む分権された領域においてスコットランド議会が法を制定する権限を定めるスコットランド法の28条7項は厳しいダイシー流儀で次のように宣言している：

「この条項はスコットランドのために法を作る連合王国の議会の権限を侵害するものではない」と。

北アイルランドへの分権を規定する1920年のアイルランド基本法にも類似の規定がある。同法の75条は次のように規定していた：

「北アイルランドの議会の設立…またこの法律に規定するいかなるものにもかかわらず、連合王国議会の至高の権限は、(北)アイルランド及びそのいずれに地域におけるすべての人、事項及び物に対して何ら損なわれず、かつ縮減されることはない。」

同法の12条は北アイルランドの知事に北アイルランド議会のいかなる法案に対して、もし国王が連合王国政府の助言に基づいてそのように指示するときは、裁可権を撤回するよう要件づけていた。

しかしながら、この条項は、北アイルランド議会が1920年法に基づく立法権の範囲に属する事項、すなわちその地域の地方選挙における比例代表制を廃止する法案を可決した1922年にたった一度だけ適用されただけ

(21) Harry Calvertの不思議なほど無視されている著書、『北アイルランドにおける憲法的法：地域政府における一考察』(Harry Calvert, *Constitutional Law in Northern Ireland: a Study in Regional Government*, 1968)は、北アイルランドにおける地方分権の経験に関するもっともすぐれた憲法研究書であり、そしてそれは最近の地方分権立法の結果を予見しようとするいかなる者にとっても高い価値のあるものである。

である。しかしながら、アイルランド自由国の首相であるW.T.コスグレイブ (Cosgrave) は、イギリス政府に、この法案は北アイルランドの主としてカトリック系少数派から憲法上の保障の重要な要素を奪うので1921年の英愛条約の精神に反すると述べた。イギリス政府はそれに同意した。しかしながら、北アイルランドの首相であるサー・ジェームズ・クレイグは、法案は明白に北アイルランド議会の権限の範囲にあると主張し、もし法案が拒否権に会うのであれば、政府は総辞職すると述べた。⁽²²⁾ この脅しに直面してイギリス政府は譲歩を余儀なくされていると感じた。植民地大臣であるウィンストン・チャーチルは、当時責任あるイギリスの大臣であったが、彼はコスグレイブに対して次のように書簡を送った：

「私は地方政府（北アイルランドの）の法案が拒否権に会うことはないとの結論にほとんど消極的であるがここにやってきました—この措置は不都合であるという私の意見をサー・ジェームズ・クレイグに決して隠すことはしなかった。」⁽²³⁾

1928年、北アイルランド政府は、北アイルランド議会への選挙に対する比例代表制（1929年に達成されることになっていた）を廃止することを提案した。北アイルランド労働党は内務大臣であるサー・ウィリアム・

(22) 公記録庁の1922年9月7日付け英愛条約の共同署名者の会議録、PRO CAB 43/1を参照のこと。

(23) ポール・アーサー「行政的便宜としての地方分権：北アイルランドのケーススタディ」(Paul Aruthur, "Administrative Convenience: a Case Study of Northern Ireland", Parliamentary Affairs, vol. 30, 1977, p. 97)。また、このエピソードについては、パトリック・バックランドの「誰が北アイルランドを統治するのか、国王裁可権と1922年地方政府法案」(Patrick Buckland, "Who Governed Northern Ireland?" The Royal Assent and the Local Government Bill, 1922", [1980] Irish Jurist 326,) およびバックランドの『苦情の種の工場：北アイルランドにおける分権化された政府』(Buckland, The Factory of Grievances: Devolved Government in Northern Ireland, 1921-39(1979), pp 268-275.)。この著書は主に北アイルランド政府のアーカイブズに依拠しているが、しばしば北アイルランドの地方分権の経験に対して強力な批判を提供している。

ジョインソン=ヒックス (Sir William Joynson-Hicks) に国会議員の派遣団を送り込んだ。しかし、ジョインソンはクレイグに対して次のように書簡を送った：

「私はもちろん、彼らに、これは私自身のためではなく、アルスター議会 (Ulster Parliament) の問題であるが、派遣団についてあなたに述べる義務があると感じています。あなたはこの問題をいかなるときも私と議論する気持ちがあるかどうか分かりません。もちろん、私は常にあなた次第だと考えています。しかし、それを越えた私の立場があることを知っています、そして介入する提案をするつもりはありません。」⁽²⁴⁾

1923年、庶民院の議長は北アイルランド議会に委譲した問題についてウェストミンスターで質問しえないと裁定した⁽²⁵⁾。庶民院は北アイルランド政府の意思に反して北アイルランドに委譲した領域に対し同院は立法しないとの暫定措置を採った。その結果、“紛争”が勃発する1964年以前まではその領域について一度もその種の立法は行われず⁽²⁶⁾、この暫定措置は北アイルランドに起こりうる権利侵害に関する議論を無にする効果を発揮した。1964年、たとえば、内務大臣であるヘンリー・ブルック (Henry Brook) は、当該地域において宗教上の差別があったとしても、それはウェストミンスターで議論されえないものであると主張した。また、“北アイルランドにおける公営住宅の割り当てにおける差別は連合王国の問題ではないとの宣言は1965年、議長によって裏付けられた議論である。それは北アイルランドの問題である⁽²⁷⁾—“1965年、ひら議員が北アイルランドの地方政府選挙における財産資格の問題を挙げようとしたとき、副議長は彼を規則違反である

(24) Michael Laffan, *The Partition of Ireland, 1911-1925* (1983), p. 114の中で引用されている。

(25) 1923年5月3日、HC Debs, 5th series, vol. 63, cols. 1624-5.

(26) サー・アイヴォア・ジェニングズは、『コモン・ローと憲法』 (Sir Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*) の後続の版の中で、地方分権化された領域でウェストミンスターが立法したらそれは違憲になってしまうと主張した。

と裁定して次のように言った：

「私達は今、北アイルランドにおける地方政府の詳細に入ろうとしているが、それは北アイルランドの問題である。庶民院がそれについて何ができ、かつどの責任ある大臣がそれについて何ができるか明らかにしなければならない。」アルスターにおける民主主義運動の議長になるはずであった労働党のひら議員であるポール・ローズ (Paul Rose) に従う一つの結論は、「アルスターへの無理解と無知という白い壁を突破することは不可能であるということだった。サイゴンやソールズベリを知っている議員はストーンモントについて何も知らないようであった。⁽²⁸⁾」

かようなわけで、実際には、北アイルランド議会の権限は連邦国家における州の議会のそれに極めて似通うものとなった。およそ1969年ごろから、イギリス政府は北アイルランドの内政問題に介入できるようになったのは事実であり、1972年には、北アイルランド議会は停止され、その後廃止されたのである。しかし、この介入は病理学的な状況の下で起きた。通例、地方分権と連邦主義の間の区分は相違点のない区別であるように思われる。

しかしながら、もしウェストミンスターが北アイルランドに対する優位性を行使するのが困難であると知った場合、スコットランドに対する同じ仕事はどんなにか困難になるであろう。というのは北アイルランドのユニオニストたちは自分たちを連合王国内の別個の国など見ていないので、ましてスコットランドとなればさらに困難と思えるからである。彼らは、スコットランドのナショナリスト達のように、分離独立の基盤を準備するよりも、連合王国の中で自分たちの地位を確保するために地方分権を求めたのである。北アイルランドは、地方分権を追求しようとしたのではなく、サー・ジェームズ・クレイグ (Sir James Craig) の言葉によれば、地方

(27) HC Debs, 5th series, vol. 698, col. 1151, July 14, 1964; and vols. 718. cols. 45-6, October 26, 1965, col. 64.

(28) Paul Rose, *Backbencher's Dilemma* (1981), p. 179.

分権を「北アイルランド出身の議員によって求められたのではないけれども、最終的な解決と至高の犠牲⁽²⁹⁾」と認めたのである。スコットランドは、北アイルランドとは対照的に、距離は遠いけれども、国家としての歴史をもち、強い国民的伝統を有している。

1989年、スコットランド憲法制定会議 (Scottish Constitutional Convention) はスコットランド議会の計画を立案するために最初の会議を持った。この会議は、スコットランド労働党、スコットランド自由民主党員、(保守党、スコットランドの国民党員はいない)、スコットランド地方当局の大多数の代表者、および、スコットランドTUC、教会、エスニック・マイノリティ・グループ、女性運動家と実業界の代表者達を含むスコットランドにおける他の団体から成っていた。この会議は、権利章典を発して、次のように宣言した：

「スコットランド憲法制定会議として集まった我々は、そのニーズに最もふさわしい統治形態を決定するために、スコットランド人民の主権的権利をここに認めるものである。．．．⁽³⁰⁾」

この権利章典の意義についてはブリジッド・ハドフィールド (Brigid Hadfield) によって認められているが、彼は次のように主張した：

「ウェストミンスターの法的原理は人民主権の主張のなかで限界に遭遇した。決定的に、スコットランドの憲法の源はウェストミンスター議会はもちろん、人民に根ざしている」

と。ブリジッド・ハドフィールドは、スコットランド憲法をスコットランド法によって制定された”准自生的なもの” (quasi-autochthonous)、すなわち“地方分権”が意味するような、ウェストミンスターにより賦課されたもの、というより、いわばスコットランドの土壌の上に根ざした憲法、と分類している。彼女はまた、「地方分権は連邦型の連合王国の出現でな

(29) 女王陛下の政府と北アイルランドの首相との間の書簡、サー・ジェームズ・クレイグ (Sir James Craig) からロイド・ジョージ (Lloyd George) に宛てた1921年11月11日付けの書簡5頁参照。

(30) 1989年3月30日に同制定会議の最初の会合において採択された宣言。

く、構成国が立法的な責任の配分においてより中央的な役割を演じるという（一部）国家連合的なものの出現へ通じうる⁽³¹⁾と考える。1973年の北アイルランド法の時以来、北アイルランドの多数の住民は、もし彼らがそう望むなら、連合王国から離脱する権利を有するということが認められるようになった。権利の宣言(Claim of Right)はスコットランド人民の側に類似の権利があることを暗黙に示している。それゆえ、北アイルランドとスコットランドの双方の憲法上の地位は、ウェストミンスター⁽³²⁾の至高の議会の決定のみによるのではなく、それらの地域の人民の意志に拠ると言えるかもしれない。

さらに、連合王国を構成する国民の間の新しい憲法上の合意を規定するのみでなく、1998年のグッド・フライデーに署名されたベルファースト合意(CM. 3883)に立法的な表現を付与した国際条約が、連合王国とこれらの諸島を分かち合う他の国家、すなわちアイルランド国との間の憲法上の合意も定めている。なぜならこの合意書が英愛会議を創設したからである。この会議の役割は「これらの諸島の人民の間の関係の総体の調和的で相互に恩恵的な発展を促進すること」である。英愛会議の成員はイギリス、アイルランド、スコットランド、ウェールズ、および北アイルランドの分権化された機関、および設立され、またもし適当であれば、連合王国の他の場所、および連合王国の一部でない3つの王領保護領、すなわちマン島、ガーンジー島およびジャージー島の代表者である。それゆえ、新しいわが国の憲法は連邦を超えた方向を指し示すものである⁽³²⁾。

(31) ブリジッド・ハドフィールド「領域国としての連合王国」(ボグダナー編『20世紀のイギリス憲法』所収623、626頁参照、Bogdanor ed., *The British Constitution in the Twentieth Century*(2003))

(32) 英愛会議はノルディック会議を模したものである。より完全な議論のために、ヴァーノン・ボグダナー「英愛会議と地方分権」(Bogdanor, *The British-Irish Council and Devolution, Government and Opposition*, vols. 34, 1999, p. 287)を参照のこと。

第四部

古典的テキストである『連邦政府』(Federal Government)の中で、K. C.ウィア(K.C. Wheare)は、連邦主義の際立ったしるしは政府の調整的かつ独立レベル間における憲法上保障された分割の中に横たわっている。スコットランドとウェールズ執行部は政府の調整的かつ独立レベルではない。だが、スコットランドとウェールズにおける権限の分割は異なった方法で保障されうる。なぜなら、“ストーンモント”とは対照的に、レファレンダムの後設立されたスコットランド及びウェールズへの地方分権はスコットランドとウェールズ人民の支持を得て確保されたと思われるからである。これにより、スコットランドとウェールズの分権化された機関は、その至高性を擁護しようとするウェストミンスターのいかなる試みにも抵抗することをより容易にすることを可能にしうる。

スコットランド議会と、一定程度、ウェールズの国民総会もまた、現実にはスコットランドとウェールズの地域内の問題に対して優先的な当局になっていきつつある。1999年7月7日、分権化ののちの庶民院における最初のウェールズに関するクエスチョン・タイムで、ウェールズ問題に関して、その権限は第一次立法でなく第二次的立法に対するのみであるが、大臣達は、ひとたび分権化した以上、ウェールズにおける地域内の問題への質問には答えないことが示された。観光に関する質問に答えて、ウェールズ局のピーター・ヘイン次官(Peter Hain, Under-Secretary)は、次のように答えた：

「私は7月1日まではこの問題に関して責任を有していた。すると議長は言葉をさしはさんで述べた： もしそれが分権化された問題であれば、私達は受けながさなければならない。その後、ウェールズ大臣であるアラン・マイケル(Alun Michael)は答えて述べた： これはウェールズ国民議会の問題である。議長はまたしても言葉をさしはさんで述べた： もし大臣がそれはウェールズ国民総会の事項であると宣言するなら、私は当院がこうした責任事項を侵害することを認めるわけにはいかない。もし大臣が私にこれはウェールズ

国民総会の問題であると告げれば、本院の事項にしえないがよろしいか。マイケル氏は「よろしい」と答えた。」

質問はウェールズの食肉処理場に関してウェールズ局のジョン・オーエン・ジョーンズ次官になされた。彼は答えた：「これはウェールズの国民総会のための農業漁業食料大臣の問題である。」

議長は再び言葉をさしはさんで「この件に関して、それはウェールズ国民総会の問題である。したがって本院と国民総会双方の問題とはなりえない。」⁽³³⁾と述べた。

議長の裁定は注目に値する。というのはウェールズ統治法はスコットランド法のように特定の問題に関する領域への権限でなく、第二次立法に対する権限のみについてウェールズ国民総会に分権しているからである。制定法上、あらゆる分野の政策がウェストミンスターになお留まっている。にもかかわらず、1999年10月、庶民院の議事規則は、立法によってスコットランドとウェールズへ分権された問題について必ずしも質問は議事に付されえないと決議した。

ウェストミンスターはその主権を失ったとの主張に対しては異議を申し立てうる。もっとも地方当局の責任にある事項についての質問に大臣は必ずしも答えないからといって、議会は地方当局に対してもはや主権者でないとはまだ主張する段階にない。

しかしながら、スコットランド議会とウェールズ国民総会は地方当局でなく、広範な範囲のドメスティックな活動に対して立法する権限をもった機関であり、またスコットランドとウェールズの地域住民感情を代表する機関でもある。議会が地方当局に対する意志を断言することは通常かなり容易な問題であり、1985年には地方政府の全体の上位の層（GLCと首都圏当局）さえ廃止したが、それは分権化された機関の場合とは違う。1972年の北アイルランドの閉会と究極の廃止もまた先例とならない。なぜなら、これまで見てきたように、この議会は分離主義的なナショナリズムを鎮めるために設立されたのではなく、逆に、多くの住民が特定の愛情

(33) HC Debs., 6th series, vol. 334, cols 1013-5, July 7, 1999.

を示さない連合王国の一部に対する権限を大臣が明け渡すのを容易にするために設立された。さらに、政治的な権限はその正規の、かつ継続的な行使いかんによる。つまり、それは病理的な危機の間の単なる力以上のものを意味する。反対に、スコットランド議会とウェールズ国民総会は、1921年に設立された北アイルランド議会とともに、レファレンダムに従って設立されたので、スコットランドおよびウェールズ市民の意思に反してそれらを廃止するのは容易ではないであろう。というのはそうであれば彼らは疑いなく、さらなるレファレンダムによる廃止を主張するはずだからである。

ウェストミンスターは現実にはスコットランドとウェールズの地域問題に関してもはや主権者でないという結論に抵抗することは難しい。でないとすれば、せいぜい、国会の主権はスコットランドとある程度ウェールズにおいては、イングランドで意味するものとかなり異なる意味となる。イングランドにおいて、ウェストミンスターの主権は依然として、1920年のアイルランド統治法の言い回しを引用するならば、「すべての人、すべての事項、すべての物」に対する偽りなき優位性に一致するのである。反対に、スコットランドにおいては、もちろん、1972年における北アイルランドの騒乱状態の時のように、何らかの病理的な状況においては議회를廃止する権限を持っていることを前提にしているが、スコットランド議会に対しては漠然とした監督権以外の何ものでもないように思われている。イングランドに対する国会の主権はイングランドの地域内問題のあらゆる局面に影響を及ぼす法を作る真の権限に相当する。反対に、スコットランドにおいては、国会の主権とは、もはやそのような真の権限とは一致せず、公的目的をもつ広範な領域に対し法を定立する真の権限を享受する別の立法機関を監督する権限—実際には人はそれを漠然と考える—にすぎない。危機の時を除いて、ウェストミンスターの優位性の公式的な断言は空虚なものになりつつある。というのは、そのような優位性はもはや真の政治的権威の行使を伴わないからである。

かくして、地方分権はウェストミンスターに、これまでのイギリスの歴

史に欠如していた連邦的精神を注ぎ込んだ。もっとも1921年と1972年の間の北アイルランドの例外は除くが。この例外により、連合王国のどの地域の出身だろうと、国会のあらゆる議員は類似の権利と義務を享受した。しかしながら、1999年以降、国会議員はスコットランドとウェールズの地域問題に対して立法上、いかなる役割も演じる権利を喪失したし、ウェールズの地域内問題に対し第二次立法を立案する役割を演じる権利をも失った。ただイングランドに関してのみ、国会議員はこれまで連合王国のすべてに対して第一次かつ第二次的立法の双方を精査する権利を享受してきた権利を享受し続けている。

さらに、スコットランド、北アイルランド選挙区、およびおそらくウェールズ選挙区に議席を有する国会議員は、その選挙区の義務のほとんどを奪われている。国会議員に触れる選挙区の事項にとり、住宅および教育のような事項は今や分権化された機関の手にある。スコットランドおよび北アイルランドの議会の議員はそれゆえ、外交問題、防衛およびマクロ経済政策に責任を有している。国会議員は代表する選挙区の様々な義務を有する。イングランド選挙区の国会議員は完全な選挙区の責任を有し、ウェールズ選挙区の議会議員は多くは縮減された選挙区の責任を有し、他方、スコットランドと北アイルランドの議会議員はほとんど選挙区の責任を有しない。

1999年6月、イングランド選挙区を代表する保守党の国会議員であるエレノア・レイン (Eleanor Laing) は、誤って院のリーダーであるマーガレット・ベケット (Margaret Beckett) にいかなる選挙区の履行すべき義務を持たないことを理由に、スコットランドと北アイルランド選出の国会議員への歳費および手当金を減額すべきことを要求した。レイン女史は、直接選挙区から選出される議員と比べ、名簿に基づいて選出されたスコットランド議会議員は少しも選挙区の責任を果たしていないという理由で、手当金を減額するというスコットランド議会の最近の決定を引用した。しかしながら、ベケット女史 (Mrs. Beckett) は「私は二つの異なる種類の議会議員のような問題など存在しないし、すべきでないという強い見解を持つ

ている」と答えた。地方分権が危機に陥れた急激な憲法上の変革にネルソニアンの盲目を向けた。⁽³⁴⁾

それゆえ、ウェストミンスターはもはや連合王国の全体の国内及び非国内問題双方に対する国会ではない。それはイングランド議会、スコットランドと北アイルランドの連合議会、およびウェールズの第一次立法に対する議会へと変型した。したがってウェストミンスターは准連邦議会になった。かくして現代イギリスの歴史上初めて2001年の総選挙はスコットランド、ウェールズもしくは北アイルランドの国内政策を決定しなかった。1997年労働党の5つの政策公約のうち、2つ、すなわち学級規模の縮小および国民保険サービスの待機リストを減らすという公約は、イングランドの外側について政府の支配を超えるものとなっている。実際、スコットランド議会はそう意図するなら、国民保険サービスを廃止する権限を有する。2001年のイングランドの選挙民はその地域問題に責任を有する議会を選ぼうとしているのに対して、スコットランド、ウェールズおよび北アイルランドは准連邦国家の議会を選ぼうとしている。

しかしながら、連邦制度とスコットランド法によって設置されたような立法上の地方分権制度との間にはさらに相違が見られるように思われる。というのは、連邦制度において、権限の分配に関する問題は裁判所によって判断される。反対に、地方分権にあつては、枢密院司法委員会がウェストミンスターの立法でなく、スコットランドの立法の合憲性について宣言しうる。権限の分配は、ウェストミンスターによっていかなるときも変更されうる。しかし、これは相違なき区分があるように見える。というのは、もし枢密院司法委員会が特定の争点についてスコットランド議会は権限内で行動していると判断したならば、現実にはウェストミンスターがスコットランドの地域問題に対して立法する主権的権限を行使することによるか、権限の分配を変更するかのいずれかによってそれを拒否するのは困難となるであろう。というのは、そのような状況下で、議会はスコットランドの国民感情が従事する問題について裁判所が判決を下したとしてもそれをさげすめてしまうと思われるからである。もしそうなら

(34) HC Debs, 6th series, vol. 332, col. 795, June 10, 1999.

ば、ウェストミンスターは実際には主権をもつ国会の特徴のもう一つの側面を失うようになるであろう。法を作る権限に対しては上訴は存在しない。ウェストミンスターとスコットランド議会の権限は裁判所の判決、すなわち連邦的統治制度の特徴を有する条件しだいとなるであろう。

「地方分権」(devolution)とはウェストミンスターから別の機関への権限の委任と定義されうる。しかしながら、実際に、スコットランド法とウェールズ統治法の結果はそれ以上に進んでいる。特に、スコットランド法は現実にウェストミンスターとエディンバラとの間のスコットランドに対する立法権限を分割し、結果としてウェストミンスターとスコットランド議会の間に関連関係を創出する。

ダイシーは、『憲法研究序説』において完全に発展した連邦主義の3つの先導的特徴—憲法優位性—様々な統治形態の権限の制限されかつ調整的な権威—裁判所の憲法解釈者として機能する権威—を見つけ出している。

⁽³⁵⁾ もし地方分権が現実に体制を変更するウェストミンスターの権能の撤退を意味すること、および権限の分配を変更する権能が裁判所に転移されるとすれば、地方分権のロジックは成典憲法、さらには連邦国家のそれに強く類似する憲法、の発展へと促すものである。

それゆえ、もし人権法が初期的な成典憲法の基礎を示すことになれば、地方分権は当該憲法を性質上准連邦的なものにするであろう。

第五部

ダイシーはイギリス憲法をかつて「歴史的な」ものと描いた。⁽³⁶⁾ その意味するところについて彼はイギリス憲法が極めて古いと考えるのみならず、独自のかつ自発的であり、用意周到なデザインにより作られたというよりむ

(35) 『憲法研究序説』144頁参照。

(36) このコメントはオックスフォード大学のオール・ソウルズ・カレッジのコードリントン図書館(Codrington Library)で発見されることとなる比較憲法に関するダイシーの未発表の講演の中でなされている(All Souls College, Oxford, MS 323 LR 6 b 13)。

しろ漸進さの産物と考えるものである。20世紀の終わりに、シドニー・ロー(Sydney Low)は、「他の憲法は制定された」「だが、イングランドの憲法は成長することが許された」と宣言した。わが国の憲法は成典化された法準則でなく暗黙の申し合わせに基礎を置いていた。ローが悲痛な形で短評したように、「申し合わせというものは必ずしも理解されない⁽³⁷⁾」。そのような「歴史的な」憲法が単一の成文化された文書になぜ行きつかなかったのか固有の理由はもちろんない。しかしながら、イギリスの1973年のEC加盟前、そのような文書は、その中のいかなる条項も他のいかなる国会制定法と同一の方法で廃止されまたは修正されるというものであった。この理由により、イギリス憲法を成文化しようとする事など常に実りなき試みであったように思われる。事実、イギリス憲法はちょうど次の8語の中、すなわち”What the Queen in Parliament enacts is law”(国会の中の女王が制定するものが法である)という中にある。しかしながら、人権法および、たぶん1972年ヨーロッパ共同体法とともに、地方分権立法は基本法の性質を有することは疑いない。それらは現実に主権を有する国会としてのウェストミンスターの権利を制限するので、性質上准連邦的な憲法を規定することになる。おそらくこの種の立法は、我々が憲法的な意味、すなわち政府の権限あるいは時の政府の利益を制限する公的に宣言された法的原則が存在すべきであるという意味、を発展させてつつあることを示すものである⁽³⁸⁾。これ以上にわが国憲法哲学における深遠な変化をイメージすることは困難であろう。20世紀末までに、わが国の憲法はもはや「歴史的」であるとは描写されえないであろう。意識的かつ思慮深い方法で新しい緊急性に合うように再流行化されているのかもしれない。かくして、もし20世紀のはじめに、われわれがなお歴史的な憲法を享受していたら、20世紀の終りまでにわが国の憲法は人権庁によって周到に創り出されたものになっていたかもしれない。

わが国の新しい憲法の制定の理由を正確に描くことは簡単ではない。し

(37) Sidney Low, *The Government of England*(1904), p. 12.

(38)「憲法的意味」およびそれへの欠如は『ヨーロッパにおける民主主義』(Democracy in Europe(2000)の中でラリー・シーデントップ(Larry Siedentop)によって討議されている。

かしながら、2、3の思惑的なコメントは不適當というわけでないこともありうる。今の憲法改革は、労働党政権によってもたらされたものであるが、社会民主主義よりも自由主義とより一層の相性があることは明白である。1946年以降、アトリー政権によって発展をもたらされた福祉国家の基本原理は、給付と負担の支給は地勢によるのではなく需要に基づくものであるというものだった。1946年に、ベヴァン (Aneurin Bevan) がそれぞれ別個にスコットランド、ウェールズまたは北アイルランドの保健サービスを創設することに強く抵抗したのはこのためである。代わりに彼は全国レベルによる保健サービスの創設を求めた。そのなかで取り扱いは人が居住している場所の偶然性によるのではなく、需要に応じるべきであると考えた。この社会民主主義的哲学は1970年代を貫き、その結果、労働党、特に労働党の左派の多くに地方分権に対する強い懐疑心を巻き起こした。事実、労働党の将来のリーダーであるニール・キノック (Neil Kinnock) は1976年に、地方分権は「この運動に対する死亡通知である」と宣言した⁽³⁹⁾。社会経済上の問題は地方分権を通じてではなく、ウェストミンスターの中の左派の強力な政権により首尾よく解決された。「印象づけるために」ベヴァンは1946年に「5万人の失業男子および男女に対して」この人達の窮状が救済され彼らの失業がこの憲法的变化 (地方分権) によって除去されるなどというのは間違いであると主張して次のように述べた。「それは社会主義ではなく、現実逃避主義である。」⁽⁴⁰⁾と。強力な中央政府こそこの国の異なった地域の間給付金と負担の公正な配分を決定できるだろう。それゆえ、地方分権に対する労働党の懐疑主義者達は、分権は連合王国の分割を招く、また領域的相違を正すウェストミンスターの権限を損なうという理由よりも、主権を損なうという考えに若干ながら基礎を置いていた。地方分権以来多くの福祉国家の中核的な支持者に起きている様々な相違点

(39) マイルズ・テーラー (Miles Taylor) 「労働と憲法」(Labour and the Constitution) の中で引用された1976年労働党大会 (Duncan Tanner, Pat Thane and Nick Tiratsoo, eds, Labour's First Century, 2000, p. 180所収) キノックは1983年に労働党のリーダーになってから考えを変えた。

(40) HC Debs, 5th series, vol. 428, col. 405, October 28, 1946.

は、年金受給者と学生支援に要するケアのような政策領域においてはむしろスコットランド議会の方がウェストミンスターよりも寛大な供給を採択しているが、そのような多様な相違点は、そのことによる怖れが必ずしも全国的に誤って広がっていないことを示しているように思える。

地方分権の問題は主として多様性への主張に基づかねばならない。それゆえ、多様性は社会民主主義的なものより自由主義的価値を持つものである。実際、地方分権は労働党が打ち立てられる以前から長い間のテーマだったのであり、それを反映している。グラッドストーンは、1879年のミッドロウジアン運動 (Midlothian campaign、もとScotland中央部の州; 現在はLothian州の一部) において、「もし我々がアイルランド、スコットランド、ウェールズ、イングランドの一部が地方の特別な利益を持つ問題を国会がなしうるより効果的に処理する事が出来るなら、それは偉大な国民的スローガンの獲得となると私は言いたい⁽⁴¹⁾」と宣言した。左派の政府が「偉大な国民的スローガン」というこのグラッドストンのヴィジョンを実行しはじめるのに約120年かかった。しかしながら、ミレニアムまでに、北アイルランド、スコットランド、およびウェールズはこれらの地域が地域自身にとって地方かつ特別な利益をもつ問題を処理できる機関を享受する一方で、イングランドの一部にもそのような利益を処理できる体制を付与する提案が手中にある。さらに、多元的な国家としての連合王国とアイルランド共和国の間の国家連合的つながりについて規定する英愛会議のための規定はグラッドストンの思考という潜在的テーマを実行しようとする上で際立った試みを引き起こすと同時に、それはこの島に居住している人民のはっきりした国民的アイデンティティとこれらの地域との緊密かつ複雑なつながりの承認を意味するものである。これらの地域は21世紀の状況に適合する形で自治というグラッドストンの考えに執行報告書を提供するものである。イギリスの政治家は単一国家も分離国家も連合王国の多元的性質によって提示された複雑な問題に解決を委ねるというグラッ

(41) Roy Jenkins, Gladstone(1995), p. 432の中で引用。グラッドストーンは地方分権を予見的に語る時、イングランドの議会とは言わずに「イングランドの一部」と述べたことを留意すべきである。

ドストンの考えの本質的な真実を発見しようとするのに20世紀の全てを費やした。地方分権と英愛会議は連合王国とアイランド共和国を作り上げている構成要素の互いに別個の国民的アイデンティティのみならず、その潜在的な単一性を承認し超越しようとする解決方法を提案する。

それゆえ、我々の新しい憲法の多くは精神的にリベラルである。事実、その導入はわれわれの公的哲学上の深遠な変転、それは社会民主主義からリベラリズムの古い考えと多様性への展開の結果だった。それゆえ、1997年以来の年月は新しい時代の始まりのみならず古い時代から、20世紀よりむしろ19世紀からのテーマの回帰を示しうる。

民主主義社会における政治的権威は、最終的よりどころとして、公的哲学によって保持されている。一国の憲法体制はこの公的哲学によって深く影響を受けるのは免れ得ない。憲法的かつ政治的定式は、最後のよりどころとして、イデオロギー的な力によって決定される⁽⁴²⁾。1997年以降のわが国の新しい憲法創造の始まりは、わが国の歴史的に引き継がれてきた政治的定式と新しいイデオロギー的な力との間の緊張関係、または甦りつつある古いイデオロギー的な力、すなわちリベラリズムを指し示しているのかもしれない。もちろん、この緊張がどうして徐々に解決されようとしているのかははっきりしない。しかし、わが国の政治的定式を公的哲学なしにイデオロギー的な力と一致させようとする試みは、イギリス憲法に関する限り、われわれの時代の基本的な問題であることを示しているのかもしれない。

(2007年1月15日脱稿※)

(42) これは偉大な著書である『民主主義と政党の組織』(Democracy and the Organisation of Political Parties(1902))において、リベラル的政治社会学者であるMoisei Ostrogorskiの中核的テーマであった。また、ロドニー・バーカーとセニア・ハワード＝ジョンストン「Moisei Ostrogorskiの政治学と政治思想」(Rodney Barker and Xenia Howard-Johnston, "The Politics and Political Ideas of Moisei Ostrogorski", Political Studies, vol. XXIII, 1975, p. 415.)

※ 原文(LQRの2004年120号に掲載)を邦訳するに当たって2007年1月5日に著者より翻訳の許可を得たことを付記する。