

III 資 料 III

—第四十二回中四国法政学会公法部会共同報告—

イギリス，ニュー・レイバーの憲法改革

柳 井 健 一 (編)

はしがき

本稿は、2001年9月29日に本学で開催された第四十二回中四国法政学会での公法部会統一テーマ「イギリス，ニュー・レイバーの憲法改革」での各分担報告を加筆、文書化したものである（なお、編者の責任で注記等について最低限の形式的統一を行った）。

この共同報告は、松井幸夫を研究代表としてイギリス憲法研究会が目下従事している平成12年度～14年度文部省科学研究費補助金基盤研究(B)(1)「ニュー・レイバーとイギリス憲法改革の総合的研究」（課題番号12420005）を基にしており、そのうち中四国法政学会の会員である松井幸夫（島根大学法文学部教授）、藤田達朗（山口大学教育学部教授）、鈴木真澄（山口大学経済学部教授）、大田肇（津山工業高等専門学校助教授）、柳井健一（山口大学経済学部助教授）の五名が当該共同研究のもとで分担しているテーマについて報告を行ったものである（学会の際は、同じく共同研究のメンバーである山口和秀岡山大学法学部教授に司会を務めて頂いた）。

ニュー・レイバーによる憲法改革は、イギリス憲法構造全体に関わる抜本的な見直しとでもいうべきものである（その意義については松井「イギリス憲法改革の現段階—総論に代えて」を参照）が、本稿は当該改革が掲げるプログラムのうち統治構造に関する主要な事項をほぼ網羅するものとなっているのみならず、平成12年12月および13年9月の現地調査を踏まえたものであり、今後の憲法改革の動向に関する貴重な情報を提供するものであると考える。とはいえ、それはより広範かつ大規模な共同研究の過程における一部分を対象とした中間的整理という性格に留まるものであることも否定できない。そして、その全体構造についての紹介、分析については当該共同研究への参加者全員による作業が引き続き行われ、今後その成果の公表が改めてなされることとなる。

最後に、当日公法部会にご参加頂き、ご批判やご意見、質問を通じて我々の研究

の進展への貴重な寄与をしてくださった中四国法政学会の会員各位に御礼申し上げたい。また、本資料は標記五名による共同執筆であるが、開催校の一員として公法部会における当該テーマの企画・立案についての形式的責任を負ったという経緯および公表媒体への掲載の便宜という二つの理由から柳井健一が編者となった。

イギリス憲法改革の現段階—総論に代えて

松井幸夫

1. ニュー・レイバーと憲法改革

1997年5月の総選挙で政権に就いた新生労働党 (New Labor) は、重要課題のひとつとしてその選挙公約 (manifesto) に「憲法改革 (constitutional reform)」を掲げた。その多くは以前からイギリス憲法の課題として論争の対象となってきたものであるが、ブレアのもと労働党は、その掲げる憲法改革を一挙に実現する姿勢を明確に示したのであった。

マニフェストが掲げた憲法改革の主な内容は、次のようなものであった¹⁾。

①貴族院改革：世襲貴族の議席を剥奪し (第一段階)、より民主的な貴族院への改革をめざす (第二段階)。②庶民院改革：現在の小選挙区制から比例代表的な選挙制度に変えるための国民投票を行う。この改革を検討・勧告する独立した委員会を速やかに設置する。また、議事手続の改革等、庶民院を「現代化」するための特別委員会を設置し、大臣責任制、政治倫理・政治資金のあり方を再検討する。③「開かれた政府」の実現：情報公開法を制定する。④スコットランドとウェールズへの分権：住民投票を経て、前者に第一次的立法権と限定的財政権をもつ議会を、後者には第二次的立法権をもつ議会を設置する。両議会の選挙は、比例代表制をとる。⑤地方自治の強化：住民投票を経て、ロンドンに公選の市長と議会を置く。他のイングランド8リージョンにリージョン機関を設立する。住民の明確な要求があれば直接選挙によるリージョン議会を設立可能とするための措置をとる。基礎自治体の強化と住民に対する責任の強化を図る。⑥市民の権利保障の強化：ヨーロッパ人権条約を国内法化する。障害者差別の撤廃、民事裁判制度・法律扶助制度の改革、移民問題の適正化を図る。⑦北アイルランド問題の解決を推進する。⑧ヨーロッパとの関係：連邦制の超国家としてのヨーロッパに反対するが、EUの中で指導的な

1) 詳しくは、拙稿「イギリス憲法改革と1997年総選挙」島大法学41巻2号 (1997年) 83頁以下参照。

役割を果たす。保守党政府のもとで留保されたマーストリヒト条約の Social Chapter を受け入れる。

2. 憲法改革の実行と現段階

公約で掲げられた憲法改革の実施状況の概要は、以下のとおりである。①House of Lords Act 1999により世襲貴族の議席が剥奪され、第一段階の貴族院改革がなされた。2000年1月には第二段階の改革案が出されたが、現段階でその改革の方向は定まっていない【柳井論文参照】²⁾。②庶民院の選挙制度改革は、1998年10月に Independent Commission on the Voting System [通称 Jenkins 委員会] が報告書 (Cm 4090-I,II) を提出したが、現時点で店晒しのままである。なお、この間施行されたスコットランド・ウェールズの議会選挙及び99年6月のヨーロッパ議会議員選挙 (European Parliamentary Elections Act 1999) では比例代表制が導入されたが、両地域議会では労働党は議席の過半数に達せず、後者では87議席中29議席という惨敗であったことも、政府が比例代表的選挙制度への改革に慎重な理由のひとつと考えられる。庶民院の「現代化」のための議事手続等の改革は進行中である【藤田論文参照】。③「開かれた政府」に関しては、紆余曲折の末、情報公開法 (Freedom of Information Act 2000) が制定された。④総選挙直後の住民投票を経てスコットランドとウェールズに地域議会を設立する法律が成立し、99年5月の両地域で議会選挙を経て7月に地域議会へ権限が移譲された。北アイルランドについては、1998年4月の北アイルランド各派とイギリス及びアイルランド政府の間での和平合意に基づいて、6月に議会選挙が行われ議会が発足し、11月には分権法が制定され、99年12月に権限の移譲がなされた。しかし、特にIRAの武装解除をめぐる問題を中心とした各派の対立は収まらず、和平と分権の枠組はなお安定していない。ロンドンでは、住民投票を経て1999年に法律が制定され、2000年5月の選挙によって市長と議会からなる市政府が設立された。イングランドのリージョンについては、その経済機能等を統括するリージョン機関 (RDA) が設立されたが、現段階では議会設置に向けての進展は見られない【次の松井論文参照】。また、基礎自治体の改革に向けての立法がなされてきている³⁾。⑤ヨーロッパ人権条約を国内法化する人権法 (Human Rights Act 1998) が制定され、2000年10月から施行された。同法によって

2) その後2001年11月7日に、第二段階の貴族院改革についての政府白書 The House of Lords : Completing the Reform (Cmd 5291) が発表されている。

3) Local Government Act 1999, Local Government Act 2000など。

ヨーロッパと連動した「人権」概念が、司法・行政を法的に拘束し、また、実質的に国会の立法活動をも拘束することになった。⑥2001年のニース条約によってEUは東方に拡大し、EU機関における加盟国の位置も変化することとなった。イギリスは統合の進展には一定の距離を置きつつも、これに一層深くコミットせざるを得なくなってきた。しかし、単一通貨制度に加わるためのレファレンダムの提起はなおなされていない。他方、軍事的統合については、一定の積極的役割を果たしつつある【鈴木、大田論文参照】。

3. 憲法改革とイギリス憲法構造の「転換」—引き続き「憲法改革」

任期を1年繰り上げて実施された2001年6月の総選挙において、労働党は413議席（659議席中）を獲得して97年の前回総選挙に引き続いて大勝した。この選挙において「憲法改革」は中心的争点でも、労働党の中心的課題でもなくなった観がある。第一期ブレア政権においてこの改革を担った人々によっても、第二期の政治課題はもはや「憲法改革」ではない—「憲法改革は終わった」とされている⁴⁾。このことは、第一期においてニュー・レイバーが掲げた憲法改革の基本枠組は既に達成され、残された課題はもはや重要な政治課題ではないとの認識を意味しよう。

やり残された貴族院の改革や庶民院の選挙制度の改革が実現されるならば、その内容によってはさらにイギリスの憲法構造に大きなインパクトを与えることは容易に予測できる。しかし、既に達成されたとされる改革の基本枠組においても、イギリス憲法はかつての構造とは異なるものとして二一世紀を迎えることになった。

国会主権の原理は、EUとの関係に加え人権法によって大きな制約を受けることになった。かつてイギリスにはないとされた「人権」観念が国会の立法権能を制約し、それを担うのが裁判所である。スコットランド議会の設立をはじめとする地域的分権の進展は、unitary stateとしての憲法構造を変化させるとともに国会主権の変容を加速させるものである。これら人権と分権の基本構造を支える裁判所の位置と役割はますます重要となり、constitutionalismというイギリスでは新しい観念が国会の民主的正統性をも包摂する憲法の基本理念となりつつある。加えて、イギリ

4) 2001年9月に筆者を含む調査団に対してUK政府 Cabinet OfficeのMark Taylor氏(Head of the Cabinet Office Constitution Secretariat)はそのような認識を表明した。このような見解に対してはニュー・レイバーの有力なブレインであるロンドン大学キングスカレッジのK.Ewing教授も同じ認識であることを表明された。なお、第一期の憲法改革を推進した政府のConstitution Unitも、総選挙後解散されたとのことであった。

ス憲法の基本を形作ってきたパーツの再構成・再編成も、従来のイギリス憲法の構造自体をまさに変容させ、さらに変容させつつあるとすることができるだろう。

このような「憲法改革」の背景には、ニュー・レイバーの「第三の道 (Third way)」の理念がある。そこにおける多元主義の志向とともに「現代化」は、イギリス憲法の伝統的固有性を希薄化させてきている。その「現代化」は、ヨーロッパ統合の進展とグローバル化ないしはアメリカ化に対応したものと見ることもできる。また、かつての imperial な枠組の完全な崩壊とその遺産の再編を見ることも可能であろう。さらに、従来の national な枠組の変動に並行した British な枠組の動揺と変動—ヨーロッパ統合の進展と地域的分権—を見ることもできる。

また、これらを近代の憲法史の中で捉えるなら、議会中心主義という近代立憲主義の特徴—国会主権はその法的表明であった—を今日まで維持してきたイギリス憲法が、今大きく転換しつつあると捉えることもできるのである。

地方分権の現段階

松井幸夫

1. ニュー・レイバーの分権構想

連合王国を構成する4つの地域はそれぞれの歴史・文化を担いつつひとつの unitary state を形成してきた。従来から各地域には分権や分離独立を求める要求や運動があり、それらの動きを背景にした「分権」も試みられてきた。1997年総選挙で政権に就いたブレア労働党政府は、その憲法改革の柱のひとつに地域議会への分権 (devolution) を掲げ、これを迅速かつ強力に推進することとなった。また、これら歴史的地域に加え、ロンドンをはじめとするリージョン・レベルの分権も推進する姿勢を明確にしてきた。

97年総選挙で掲げられた分権構想は、次のようなものであった¹⁾。①住民投票を経てスコットランドに第一次的立法権と限定的財政権をもつ議会 (parliament) を設立する。②住民投票を経てウェールズに第二次的立法権をもつ議会 (assembly) を設立する。なお、両者とも議会選挙は、ドイツ型の比例代表制 (小選挙区比例代表併用制。イギリスでは additional member system=AMS と呼ぶ) を採用する。分権の背景としては、両地域の制度あるいは文化の独自性が指摘され、ヨーロッパの

1) より詳しくは、拙稿「イギリス憲法改革と1997年総選挙」島大法学41巻2号 (1997年) 83頁以下参照。

地方自治の理念である「補完性 (subsidiarity)」原理が強調される。両地域議会には国会の権限が移譲され、異なった民族的アイデンティティと伝統からなるパートナーシップとしての連合王国の統一の強化が展望される。また、サッチャー政権下の1986年以降広域の市政府をもたないロンドンについて、③住民投票を経てロンドン全域 (Greater London) に責任を負う公選の市長と議会を設置する。④ロンドン以外のイングランドのリージョン (region) にリージョンの諸機能を統括する機関を置く。また、住民投票による住民の明確な要求があれば直接選挙によるリージョン議会を設立可能とするための措置をとる。なお、1972年以降イギリスの直接統治下にある北アイルランドについては、それまでの保守党政府の対応を継承しつつ和平を追求することが表明されているだけである。

2. 地域的分権の現段階

(1) スコットランド²⁾

1997年5月の総選挙後の7月に、政府は白書を出すとともに住民投票法を成立させ、9月に住民投票が行われた。投票では分権議会設立の可否とこの議会が一定の財政権限をもつことの可否が問われ、前者の賛成は74.3%、後者は63.5%であった(投票率は60.4%)。結果を受け分権法案が提出され、98年11月に Scotland Act 1998が成立する。議会選挙は99年5月に行われ、結果は、労働党56、スコットランド国民党 (SNP) 35、保守党18、自民党17、その他3であった³⁾。労働党は全129議席の過半数に達せず、自民党との連立によって今日まで政府を維持している。

スコットランド議会 (Scottish Parliament) は、外交、防衛・安全保障、対外経済・通貨、雇用・社会保障など連合王国 (UK) 国会が留保する事項以外のすべてについて第一次的立法権をもつ。権限内の事項については、UK 国会制定法を改廃することもできる (一種のいわゆる「ヘンリ8世条項」)。財政については、所得税の基本税率を3%以内で増減する権限をもつが、現在まで行使はされていない。UK 国会からの財源は一定の定式 (Barnett formula) によって一括交付され、その総枠の中で自主的に配分することができる。

行政は、議会が指名し女王が任命する首相 (首席大臣 First Minister) のもと、

2) スコットランドへの分権の詳細については、拙稿「地方分権とイギリス憲法改革(1)」島大法学42巻4号 (1999年) 117頁以下参照。

3) 選挙はウェールズと同様、前述した AMS (小選挙区73+比例代表56) であり、小政党に有利である (例えば、労働党52+3, SNP 7+28, 保守党1+18)。

首相が議員の中から指名する大臣からなる内閣（執行府 Scottish Executive）が担う。内閣は議会に連帯責任を負い、議会の不信任によって総辞職しなければならない、これに対抗する解散権はない。UK 政府には引き続きスコットランド担当大臣が置かれるが、その職務は、UK 国会に留保された事項にスコットランドの利害を代表し、両政府の連携をはかることにあるとされる⁴⁾。

分権をめぐる紛争の解決では、UK 政府の担当大臣、法務官及びスコットランド政府の法務官が重要な役割を果たす。法的紛争（分権争議 devolution issues など）の解決は裁判所にゆだねられ、最終的には枢密院司法委員会に付託される（一部は貴族院にも）。分権実施後のスコットランド議会の運営は順調であり、野党の評価も概ね高い。分権争議も生じていない。限定された課税自主権についても、現時点では SNP を除いて概ね肯定的である⁵⁾。

(2) ウェールズ⁶⁾

ウェールズでも白書に基づいて1997年9月に分権議会設立の賛否だけを問う住民投票が行われたが、賛成は50.3%（投票率は50.1%）というかろうじての勝利であった。98年11月に Government of Wales Act 1998が成立して99年5月に議会選挙が行われ、結果は、労働党28、ウェールズ党（Plaid Cymru=PC）17、保守党9、自民党6であった。ここでも労働党は全60議席の過半数に達せず、2000年10月までは少数政府、それ以降は自民党との連立政府が組織されている。

ウェールズ議会（National Assembly for Wales）の権限は、原則としてかつてのUK 政府のウェールズ担当大臣の権限である。その権限はUK 国会が付与するものに限られ、UK 国会制定法のもとでの第二次的立法権だけをもつ。この点がスコットランドの分権との決定的な相違点である⁷⁾。自主課税権はないが、UK 政府から

-
- 4) UK 政府の Scottish Office は Scotland Office に改組され、従来の7,000~8,000人規模から100人程度に縮小されたが、担当大臣は閣内大臣である。
 - 5) 2001年9月の The Herald のコラムニストの Michael Fry 氏、SNP の president の Winnie Ewing 氏、Cabinet Office の Mark Taylor 氏等への調査から。なお、分権に強く反対したスコットランド保守党も今は分権推進派である。
 - 6) ウェールズへの分権の詳細については、拙稿「地方分権とイギリス憲法改革(2)」島大法学43巻3号（1999年）29頁以下参照。
 - 7) スコットランドの「立法的分権」に対して「執行的分権」と呼ばれる所以である。議会の制定法も、スコットランドでは女王の裁可を得、権限内ではUK 国会制定法と同格とされる Act であるのに対して、Assembly Order（分権法では subordinate legislation）と呼ばれる。

の交付金は包括的に決定される。

行政は、議会が選出する首相（首席大臣 First Secretary）と、首相が議員の中から任免する大臣からなる執行委員会（Cabinet と呼ばれる）が担う。議会には大臣の職掌に対応し、大臣に提案・助言・勧告等を行う主題別委員会が置かれ、大臣の職務を日常的に審査することになる。これら委員会の委員数は議席数に比例して政党間に配分される。首相及び大臣は議会の不信任によって総辞職しなければならない、これに対抗する解散権はない。また、引き続き UK 政府のウェールズ担当大臣が置かれ、担当大臣はウェールズ議会の審議に参加する権利と、一定の場合には義務を負っている。分権争議の解決は、スコットランドとほぼ同様に裁判所に委ねられる。

(3) 北アイルランド

長らくイギリスの植民地的地位にあったアイルランドは独立への道を歩むが、プロテスタント系が多数の北アイルランドは連合王国に残留することとなった。連合王国内で南北二つの分権議会（parliament）を設立する予定の Government of Ireland Act 1920は南部では施行されず（南部は1922年 Irish Free State として分離独立した）、北部だけに分権議会が成立した。その後北アイルランドでは、カトリック系住民に対する継続的な差別と抑圧に起因する対立が激化し、1969年には内戦状況に陥り、72年以降は議会の権限が停止され（73年廃止）UK 政府の直接統治が続いてきた。その間和平の進展は困難を極めたが、90年代に入り保守党メイジャー政府の積み重ねを経て、1998年4月に北アイルランド各派とイギリス及びアイルランド政府の間での和平合意（Good Friday Agreement と呼ばれる）が成立した。合意は5月に南北アイルランドで国民（住民）投票に付され、6月には議会選挙、7月には議会が発足して首相（First Minister）、副首相が選出された。11月には分権法（Northern Ireland Act 1998）が制定され、99年12月に権限の移譲がなされた。しかし、IRAの武装解除をめぐる問題を中心とした各派の対立は収まらず、2000年2月から5月には分権が停止され、01年7月には北アイルランド政府首相が辞任する等、和平と分権の枠組みはなお安定していない⁸⁾。

北アイルランド議会（Northern Ireland Assembly）は、スコットランド議会同様の第一次的立法権をもつ。但し、現段階では、警察・治安・監獄・刑事司法等の権限は、なお UK 政府の北アイルランド担当大臣に留保されている。また、課税自主権はない。議会の議決には、両派それぞれの多数を含む過半数か、両派それぞれの

8) その後2001年10月のIRAの武装解除の開始によって、11月に北アイルランド議会で首相の再選挙が行われ、議会の機能は一応回復された。

40%以上を含む60%以上の特別多数が必要である。なお、議会選挙には単記移譲式 (STV) の比例代表制がとられている。

根強い対立を解消し和平合意を実施していくために、行政部の構成には慎重かつ徹底した power-sharing の方式が採用された。行政は執行委員会 (Executive Committee) が担うが、首相と副首相は一括して議会で選任され、選挙では議会の多数だけでなく両派それぞれの多数の支持が必要である。両派がともに支持できる政府を形成するためである。首相と副首相は一体的に活動し、これに対する議会の不信任権 (罷免権) はない。大臣は、議会の議席に応じてドント式で数が割り当てられる。大臣の職務に対応する議会の委員会の委員数も議席数に比例して配分される。また、和平の枠組みを外から支えるために、南北アイルランドの Ministerial Council, イギリス・アイルランド政府と北アイルランド・ウェールズ・スコットランド・チャネル諸島・マン島の代表からなる British-Irish Council などが和平合意に基づいて設置されている。その他人権や差別に関する Commission や、武装解除に関する国際委員会などが設置されている。

分権が安定的に推移するかどうかはなお今後の課題である。分権をめぐる紛争の解決方法はスコットランドと同様である。

3. イングランドのリージョン (region) への分権

(1) ロンドン

1998年5月の住民投票を経て、Greater London Authority Act 1999が制定された。2000年5月に市長 (Mayor. 上位二人に下位の第二選択票を追加して当選者を決める supplement vote system) と定員25名の市議会 (Assembly. AMSによる) の選挙が行われ、7月に活動が開始された。財政権限をはじめ、議会に対する市長の権限が大きいのが特徴である。

(2) リージョン

イングランドには9のリージョンがあるが、Regional Development Agency Act 1998によってリージョンの経済発展・再開発等を統括する機関 (RDA) が設立され、99年4月から活動を始めた (ロンドンは2000年7月から)。RDAには産業界・地方議員・各分野の専門家等からなる管理委員会が置かれ、担当大臣を通してUK国会に責任を負う。97年総選挙で労働党が公約した直接選挙によるリージョン政府設立の動きは、北部のリージョンに根強い要求があるものの進行していない。

4. 分権の意味とイギリス憲法の21世紀

分権の進行は、unitary state を特徴としてきたイギリス憲法の構造、すなわち、歴史的に異なった背景をもつ諸地域を「連合王国」として統合してきたイギリスの national な憲法構造を大きく変えつつある。

それは、19世紀的な集権国家の分節化・脱中央集権化の中で、そして新たな地域主義 (regionalism) の興隆の中で捉えることができるだろう。EU 統合の進展と EU 及び Council of Europe の地域 (region) 重視の理念がそこに影響を及ぼしていることも明らかである。そしてイギリスの歴史的國家編成を動揺させる新たな「national」の覚醒が分権化の重要な要因になっていることも見逃すことはできない。

このような中での分権の進行は、國家の集権性を象徴するとともに民主的正統性を統括する法的表現としての国会主権というイギリス憲法の中心原理を動揺させ、変容させるものとなってきている。ニュー・レイバーの「第三の道」が示す多元主義的な國家観・民主主義観は、新たな国内的統合と国際的統合を展望する新たな憲法像を形成しつつあるということができよう。そして、それぞれの nation のそれぞれの歴史的・政治的環境に規定されつつも、一方での globalism と他方での regionalism が現代の主潮流であるとするならば、イギリスにおける憲法動向は、21世紀憲法の展開のひとつの注目すべき動きとして、多くの示唆を与えるものと考えられる。

このような理解を前提として、ここでは分権がもたらすイギリス憲法へのインパクトを、二つ検討しておきたい。

まず、国会主権の原理は、スコットランドに代表される「立法的分権」によって変容する。UK 国会は、留保された事項以外の立法権を喪失したのである。この点、政府の見解は国会の究極的立法権限は維持され、国会主権は何ら変化しないとする。そのような事例は、1972年と2000年に北アイルランドの分権が停止されたことに見受けられる。しかし、そのような事態がスコットランドに生じると予測することは困難である。国会主権が、少なくとも従来理解されてきたようなものではなくなっていることは明らかであろう。と同時に、重要なことは、分権をめぐる生じる紛争の最終裁定は、国会ではなく裁判所 (枢密院司法委員会) に託されていることである。98年の人権法にも見られるように、裁判所の憲法機関としての地位の強化は、ここでもイギリス憲法の構造の転換を明瞭に示しているように思われる。分権による民主主義の多元化とともに、この司法的統合の現代立憲主義的な意味が注目されなければならない。

次に注目すべきは、分権の「非対称的 (asymmetric)」構造である。上述のよう

に、分権議会の権限や議会＝政府関係はそれぞれ大きく異なっている。その理由は、各地域の歴史的・政治的背景による「住民ニーズ」の違いに求められている。しかし、その非対称性のひとつの結果が「West Lothian 問題」— イングランド選出の国会議員はスコットランドの問題に何ら権限をもたないのに、後者選出の国会議員は前者のすべての問題に関与し、決定を左右するという問題— である。分権の非対称性は問題なのか、非対称的な分権を抱える国会の代表機能・国民統合機能はどう理解されるべきか。とくに独自の地域議会をもたず国会にしか代表を送れないイングランドの憲法上の地位をどう理解すべきか。そこではイギリスという nation を特徴づけてきた Britishness と Englishness の関係が改めて問われ、その動き如何によっては分権がさらなる憲法構造の変転の誘引になることも考えられる。

貴族院改革の動向

柳 井 健 一

1. 問題の所在

国会主権という原理に裏付けられ、名実ともにイギリス憲法構造の中心に位置してきた国会は、この国を取り巻くさまざまな政治的文脈の変化の中で翻弄されている。具体的には、原理上は国会主権が堅持されている一方、ヨーロッパ連合 (EU) の進展に代表されるヨーロッパの統合と、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各地域議会への権限の委譲等の結果、「国会主権というレトリックと、政治権力が段階を異にする政府によって分有されることによって国会が上下双方から押しつぶされるという現実との間のギャップが今までになく鮮明に際立たされることとなっている」¹⁾ という状況が生じている。

このような大状況下、イギリスの統治構造および権利保障システム全体が見直しの対象とされるという文脈（その具体的な姿が「ニュー・レイバーの憲法改革」として立ち現れている）のもとで、単体としての貴族院のありようのみではなく、庶民院改革をも含む「ウェストミンスター議会の現代化」を目指した改革が模索されており、そのなかで第二院としての貴族院の将来像をどのように描くかという問題

1) R.Hazell, "Westminster: Squeezed from Above and Below", in R.Hazell ed., *Constitutional Futures A History of the Next Ten Years*, Oxford University Press, 1999, p.111. 著者は同頁で、それゆえ「連合王国の憲法構造全体が現在変化しつつあり、貴族院の役割もおそらくそれに応じて変化する」と述べている。

が憲法改革の課題となっている。

2. ニューレイバーと貴族院改革

1997年の総選挙に際して、労働党はその選挙綱領のなかで「現代的な貴族院」に向けた改革を提唱し、二段階改革案を提示した²⁾。それは、第一段階として世襲貴族議員という制度を廃止し、その上で第二段階として確定的な貴族院のあり方を決定するというものであった³⁾。この総選挙で圧勝し、政権に就いたニュー・レイバー政府は、当該プログラムに則った貴族院改革に着手する。すなわち、第一段階の改革として具体的にとられた措置が、1999年貴族院法案 (House of Lords Bill 1999) の提出であり、同法案は、同年11月11日貴族院法 (House of Lords Act 1999) として成立した。この法律の制定の過程においてなされた妥協の結果として、議員資格を失うことなく暫定的に貴族院に残ることとなった92名を除いて、世襲貴族が排除されることとなった⁴⁾。

この第一段階での改革の断行と並行して、政府は第二段階の改革へ向けた準備作業にも着手した。すなわち、白書『国会の現代化：貴族院の改革』の公表である⁵⁾。本白書は、上記法案の提出と同時に政府によって公表された。その内容について掻い摘んで示せば、まず貴族院についての現状の分析がなされ、そこではその構成、立法府の一部門としての機能（すなわち司法機能を除いたもの）についての説明等が行われ、その後、庶民院との比較での貴族院の特徴が示される。他方、政府はこれら現状の貴族院についての説明の後に、世襲貴族を排除した後の「過渡期の院」(Transitional House) のあり方に関連して、貴族院改革の検討のための機構として王立委員会の設置や、非政治的一代貴族指名システムについての改革案として独立の指名委員会の設置を提案している。併せて、後述する王立委員会に対する検討課題についての指令をこの白書の中で表明している。以上のことから明らかなように、本白書が、次に紹介する王立委員会による検討とそれを踏まえて提出された勧告書

2) 1997年の総選挙に至るまでの労働党の貴族院改革に対する姿勢については、see, R. Blackburn, "The House of Lords" in R. Blackburn & R. Plant ed., in *Constitutional Reform: The Labor Government's Constitutional Reform Agenda*, Longman, 1999, pp.9-12. を参照。

3) 貴族院改革の動向を紹介する邦語文献として参照、水谷一博「英国における上院改革—現状と展望(1)(2)(3)」議会政治研究No.54, 55, 56, (2000年)。

4) 斎藤憲司「海外法律事情 世襲貴族を排除する貴族院改革—1999年貴族院法の制定」ジュリスト1169号 (1999年) 2頁。

5) *Modernizing Parliament: Reforming the House of Lords* (Cm 4183) 1999.

の内容を、相当程度方向づける役割を果たすこととなる。

これらの経緯を経た後、第二段階における貴族院改革のあるべき方途についての検討を目的とする王立委員会が設置された。同委員会は、公聴会の開催を含めて、その審議を行った後、報告書『未来へ向けた議院』を⁶⁾、1999年12月23日に女王へと提出した。当該報告書は、その後2000年1月20日に公表された。

この王立委員会に対して課せられた検討課題は次のようなものであった。すなわち、「庶民院の優越を維持する必要性に配慮し、また地方分権により新しく権限を委譲された機構の存在や人権法の影響、およびヨーロッパ連合との関係の発展等、現在の憲法構造の性質を十分に考慮した上で、■第二院の役割と機能について検討および勧告を行うこと。■当該役割と機能を果たすにふさわしい第二院を構成するのに必要となる方法またはいくつかの方法の組み合わせについて勧告を行うこと。■1999年12月31日までに勧告を行うこと」⁷⁾。

3. 同報告書の論点の整理

報告書の基本的な立場は、既存の制度、すなわち貴族院（第二院）の存在はもちろん、その統治機構における位置づけ（立法府の第二院であり、それゆえ第一院たる庶民院の立法機能を補完すると共に、最高裁判所としての機能を有する）を変更せず、憲法状況の変化すなわちヨーロッパ統合および権限委譲、さらには人権法の制定等への対応が可能となる機構設計のための論点を提示するというものである。

今後展開するであろう貴族院改革は、王立委員会による勧告を土台にしながら行われることが想定される。そこで、大まかに報告書の内容および立場について整理しておくことが便宜であろう。そこで以下では、同委員会のメンバーでもあり、本報告書の作成に際しても重要な役割を果たしたであろうことが推測される D.Oliver による、当該改革に関する論稿を参照しながらその内容について検討を加えることとしたい。Oliver はまず、イギリス憲法についての前提的な認識として、「他に殆ど類例を見ないのだが、連合王国が成文憲法典を持たず、いかなる事柄についてであれ（それが EC 法と矛盾する場合を除いては）国会が行った立法について裁判所がその効力を是認するという事実を前提とすれば、第二院が憲法についてのある種の監視役と見なされることが自然である。また、選挙および政党制度の実際の運用すなわち殆ど不可避免的に政府が議会での多数を保持することを前提とすれば、第二

6) A House for the Future (Cm 4534) 2000.

7) Ibid (Beginning of the report).

院は論争の的となる立法について政府に再考を促す役割を担うものと見なされる」⁸⁾との指摘を行った後、この報告書の主たる要点を機能、権限、構成の三つの観点から要約している⁹⁾。

まずは、その機能について。「第二院は、一次および二次立法、そして政府の政策についての審査を行う役割を引き続き果たすべきであり、また憲法および人権に関する事項についてその役割を構築するべきである。当該目的のために委員会を創設すべきである」¹⁰⁾。このように述べた上で、一次および二次立法、法改革、憲法および人権問題、ヨーロッパ問題や条約の締結等を対象として審査、監視、そして以上の機能を果たすための機構づくりが提言されている。

次に権限に関して。「現行の立法に対する中絶的拒否権 (suspensory veto) は維持されるべきである。国会法は、第二院の同意なしに変更されることが無いように改正されるべきである。制定法的文書に対する現行の否定の権限は、事実上三ヶ月の遅延へと改正することで、第二院が当該権限を拒否権的手段でのもとでよりも躊躇なく行使できるようにするべきである」¹¹⁾。

最後に構成について。「第二院は、その大部分を独立の指名委員会による任命によるべきである。構成員には比例制度に基づく地域代表が含まれるべきである。二割の無所属議員が含まれるべきである。政治連動議員 (political affiliated membership) は、総選挙における政党の得票に比例して任命されるべきである。法服貴族は構成員として留まるべきである。宗派代表のために31議席が割り当てられるべきである」¹²⁾。また、第二院の構成に関して他の箇所でも次のように述べられている。「構成についての王立委員会の提言は、改革された第二院が果たすべきであると王立委員会が見なした機能を可能とするように連動させられている。委員会が採った立脚点は、第二院の役割は『執行府を精査し、執行府に説明責任を果たさせることに関して庶民院を補うことについて活発な役割を果たす』ことであった」¹³⁾。

8) D.Oliver, "The Reform of the United Kingdom Parliament", in J.Jowell & D.Oliver ed., *The Changing Constitution 4th ed.*, Oxford University Press, 2000, p.276.

9) *Ibid.*, at 279. Oliver は、自らが王立委員会のメンバーであり、その提言を支持していることを述べた上で、同報告書の三点にわたる主要論点を要約する旨を述べている。

10) *Ibid.*, at 279.

11) *Ibid.*

12) *Ibid.*, at 280.

13) *Ibid.*, at 283.

4. むすびにかえて

イギリス第二院改革（第一段階の改革の後、貴族院=House of Lords よりも第二院=Second Chamber という語が使われる傾向が見受けられる）は、現在インターバルの状態にあるとあってよい。それは、王立委員会提案について検討するための期間であると言い換えてもよいだろう。

では、この後に予定されている「第二段階の改革」はどのようなものとなるのであろうか。この点について、大方の観測は消極的なものに留まっている。すなわち、一部残存した世襲貴族の排除以外、大幅な改革はもはや期待できないという予測が根強いように見受けられる。それは、王立委員会の検討の前提そのものが、既に述べたように、当該問題についての政府白書に方向づけられたこともあって、現状とりわけ下院の優位を前提とした上院の位置づけ如何を検討するものであり、報告書も同様の内容となったからである。例えば、このような委員会の姿勢および勧告の内容については、「委員会の提案は、臆病なものであり、連合王国の憲法が進むべき方向を適切に考慮していない。…委員会はさらに今日のイギリスにおいて第二院に相応しい権限という問題について、また院の構成によりその権能を効果的に行使するための方途について適切に対応することに失敗している」との評価すらある¹⁴⁾。

その一方で、今次の貴族院改革にとって必ずしも内在的でない要因が発端となって、イギリス貴族院の特徴、すなわち立法府の一部門でありながら、同時に司法権にも携わるというその特性（付言すれば貴族院議長である大法官は閣内大臣でもある）が、「公正な裁判を受ける権利」との関係から問題とされるという議論状況が惹起している。すなわち、ヨーロッパ人権条約第六条一項「何人も、…法律によって設けられた独立の公平な裁判所による合理的な期間内の公正な公開の審理を受ける権利を有する」との規定が厳格に適用された場合、立法府の一部として立法権の行使に携わりながら、同時に最高裁判所としての地位を兼ねるというイギリスの統治構造における貴族院の地位そのものが立ち行かなくなる可能性があるという問題が近時の論点として取り上げられつつある¹⁵⁾。

14) M.Russell & R.Cornes, "The Royal Commission on Reform of the House of Lords: A House for the Future?" in *The Modern Law Review*, vol.64:1 [2001] p.83.

15) *Ibid.*, at 93; R.Cornes, "McGonnell v United Kingdom and the Law Lords", in *Public Law* [2000] 166.

いずれにせよ、「第二段階」の貴族院改革の行末は、今後着手される具体的な改革次第であり、当面は王立委員会報告書を踏まえた議論の動向が注目される¹⁶⁾。

庶民院改革の動向

藤田 達朗

1. はじめに—「庶民院改革」をとらえる視点

「議会政治」の母国イギリスにおいても、とりわけ20世紀以降、行政権の肥大化の中で議会および庶民院は次第にその実質的機能を後退させてきた。「議会政治」から「内閣政治」へ、さらには「首相政治」へと説明される、この内閣および首相の権限拡大・強化の流れは、サッチャー／メージャー時代に一層進められることになるが、1997年5月の総選挙に大勝して一八年ぶりに成立したブレア労働党政府もまた、政治手法の点では「首相政治」を踏襲している。他方、この内閣および首相の権限拡大・強化と裏腹の関係で進む議会の地位の低下に対して、議会の側が無策であったわけではない。とりわけ庶民院において、政府監視のために委員会制度や議事手続などの整備が様々に進められてきたのである。先の統治システムの変遷になぞらえていえば、庶民院の機能を「立法（政策決定）機能」から「政府監視機能」へという方向で強化してきたのである¹⁾。

このような議会、とりわけ庶民院と内閣との対抗関係の中で、ブレア首相が進める「憲法改革」の一環としての「庶民院改革」は、どのような意味と特徴をもつのであろうか²⁾。

16) その後、2001年11月7日に、第二段階の貴族院改革についての政府白書『貴族院：改革の完成』(The House of Lords: Completing the Reform (Cmd 5291)) が発表されたが、本稿ではその内容について触れることができない。その検討については他日を期することとしたい。

1) イギリスの統治システムの変遷のとらえ方については、さしあたり次を参照。元山健「歴史のせめぎ合いの中のイギリス『憲法改革』」法律時報73巻6号(2001年)55頁以下、同「イギリスの憲法改革—所掌政治の体系的組織化・強化と支配の正当性—」『憲法理論研究会叢書9 立憲主義とデモクラシー』敬文堂(2001年)31頁以下。

2) ここで取り上げる「庶民院改革」は、共同研究の役割分担の関係上、委員会制度や議事手続などの庶民院内の改革に焦点が当てられる。すなわち、比例代表制の導入などの選挙制度改革や議員の政治倫理に関する規制などは含まない。

2. 政府監視機能の制度と手続

ブレア首相の推し進める「憲法改革」の一環としての「庶民院改革」に触れる前に、庶民院の委員会制度と議事手続を簡単に整理しておく。

1) 委員会制度

庶民院の審議において中心的役割を担うのが委員会である。それには次のようなものが存在する。①議長を除く庶民院議員全員がメンバーとなる伝統的な委員会であり、重要法案の審議などにあたる全院委員会 (Committee of the Whole House)。②公法律案 (一般法律案, public Bill) の審議ごとに16~50名の議員で構成される非常設委員会 (第二読会 (second reading) のあとに法案が付託される) である常任委員会 (Standing Committee)。③問題に応じて設置され、証人を喚問し、文書・記録の提出を求めることができる特別委員会 (Select Committee)。④貴族院の同数の委員とともに設置され、両議院に共通する非政治的問題を取り扱う合同委員会 (Joint Committee)。これらの委員会のうち、③特別委員会の一つとして1979年に設置された省庁特別委員会 (Departmental Select Committee, 政府の各省に対応して通常は11名の委員で構成される) は、議会による省庁の統制を目的とするものであり、特に注目される。

2) 議事手続

①政府・与党の審議支配

いわゆる行政国家現象のもとで、議会の制定する法律の多くは政府提出法案 (governmental bills) となっている。これを裏打ちしているのが、議院内閣制のもとでの政府と与党の一体化、院内幹事制度 (whip system) を通じた強固な政党規律などと並んで、政府・与党による審議日程の支配、審議引き延ばしに対する「討論打ち切り」 (closure) や審議時間を限定する「ギロチン」 (guillotine) の動議などの手続である。

②議員提出法案 (private members' bills) のシステム

しかしながら、議員提出法案を提出するための手続も工夫されている。すなわち、各会期の初めに「くじ」で法案を優先的に提出できる議員20名を決める ballot 制や火曜・水曜に法案提出のための一定の時間を確保する10分間ルール (ten-minute rule)、議事日程の間隙を縫って提出され、討論、印刷等が省略される議事規則58号 (SO 58) 手続、さらに、毎金曜日に確保される議員提出法案 (または動議) 審議のための時間、などである。

③野党による政府監視

行政に対する議会統制を中心的に担うのは野党であるが、そのための手続としては、次のものが注目される。すなわち、予算審議日 (estimates days) の討論 (討論は歳出の問題に限られない)、野党が論題を選択できる反対討論日 (opposition days)、毎日の会議の延会手続に付随して行われる延会討論 (adjournment debates)、さらに月曜から木曜にかけて各45～55分間行われる大臣への質問時間 (question time、このうち毎週火曜日、木曜日の約15分間は首相と野党第一党党首が討議することになっていた)、である。

④委任立法の監視

いわゆる行政国家現象は委任立法の著しい増大を随伴する。これを放置して議会による有効な行政統制はありえない。この点、先に指摘した省庁特別委員会の果たす役割が大きい、同時に失効決議 (negative resolution) の手続および発効決議 (affirmative resolution) の手続も重要な意味をもつ。前者は制定法文書またはその案の議会または関連委員会への提出後40日以内にいずれかの議院の決議によって無効とされる手続であり、後者は効力要件としてこの決議が要求される手続である³⁾。

3. 近時の庶民院改革

労働党は「ウエストミンスターの現代化 (Modernizing Westminster)」を選挙公約の一つに掲げて、1997年5月、政権の座に返り咲いた。そしてブレアが最初に手をつけたのが、質問時間のうちの首相質問の半減化 (週2回各15分から週1回30分にされた) であった。続いて6月、庶民院の審議をより効果的・効率的にするため、多くの議員に発言と討論の機会を与えて議論を活発化し、審議をより充実させること、審議の長時間化を改善し選挙区での議員の活動を保障することなどを目的に、「庶民院現代化特別委員会 (Select Committee on Modernizing the House of Commons)」が設けられ、矢継ぎ早に報告書が提出されている⁴⁾。同委員会の57項目の提案のうち47項目が議会によって承認され、その全部または一部が実施または実験的实施に

3) 以上の委員会制度および議事手続については、さしあたり、松井幸夫「イギリス」阿部照哉編『比較憲法入門』有斐閣 (1994年) 54頁以下参照。

4) See, Reports of the Select Committee on Modernisation of the House of Commons, H.C. [1997-8] 190, 389, 540, 600, 699 and 779, 791 etc, and D.Oliver, "The Reform of the United Kingdom Parliament", in J.Jowell & D.Oliver ed., *The Changing Constitution*, 4th ed., Oxford University Press, 2000, pp.264-276.

移されており、その中には次のようなものがある。すなわち、①法案審議日程を各党の合意により最初に定める制度の導入、②一定の場合の会期をまたいでの法案審議、③法案草案に対する事前の予備的審査を拡充すること、④平易な趣旨説明を法案に付けること、⑤ウエストミンスター・ホールを第二議場に改造して審議を二倍に増やすこと（ウエストミンスター・ホールでは、副議長が主宰して私法案の審議や特別委員会の議事などの審議にあたる）、⑥表決要求動議提出の際のシルクハット着用の廃止、などである。

これらの改革の中で注目されるのは⑤のウエストミンスター・ホールの第二議場化である。従来の庶民院の議場が対面型の議席配置で、与野党対立型であったのに対して、第二議場では半円形の議席が採用され、「より合意形成的なアプローチをとり、議題は与野党の合意により決定され、また、決定は全員一致によることとされた」⁵⁾。この合意形成型の第二議場の設置は、ブレアの政策が伝統的な労働党のそれではなく、保守党の政策の多くを引き継ぐものであり（ニュー・レイバー）、その意味で旧来の与野党の対立の図式を曖昧なものとしてきていることと無関係ではないであろう。同時に、ブレアの政治手法が、サッチャー以上のアドバイザー政治であり、議会における合意形成を軽視していることも、注意しなければならないであろう。すなわち彼は、自らが閣僚委員会の一つの「憲法委員会」の長となり、その下に組織した「グループ」「タスク・フォース」などを活動させており、また新たな政策提案は議会ではなく、マス・コミを通じて直接国民に訴えかけ、さらには庶民院の採決全体の5パーセントにしか参加していないといわれるように出席時間が著しく減少しているのである。このような「首相政治」の展開は、議会を政策対立と合意形成の場としての位置づけから、形式的な権威付与の場（「尊厳の府」）に転落させる動きととらえることができよう⁶⁾。それはすなわち、先に述べた「庶民院現代化特別委員会」設置の目的とは裏腹に、そしてこれまで築き上げてきた政府監視機能を支える委員会制度や議事手続を有名無実化する形で、庶民院の政治的無力化の道を進むものであるといえるのではないだろうか。

4. おわりに—庶民院改革の評価と展望

現在進行中の庶民院改革は、しかし、そのすべてが上記のブレアの政治手法を裏

5) 境 勉「ブレア首相の憲法改革（六）」自治研究七七巻四号（2001年）107頁。

6) 元山、前掲註1、「歴史のせめぎ合いの中のイギリス『憲法改革』」56頁、同「イギリスの憲法改革」39頁参照。

打ちする形で進められていると評価するのは早計であろう。現在、庶民院改革の進捗状況が委員会などにおいて点検されつつある状況であり、その評価がイギリス本国において確定しているわけではないのである。しかしながら、議会軽視のブレアの政治手法に対して、現下の庶民院改革がこれを後押しする部分はあっても、有効にこれに対抗し、議会の行政監視機能の建て直しの方向とその展望をそこから見出すことは困難なように思われる。そうだとすると、ブレア流「首相政治」に対抗する議会、とりわけ庶民院側の新たな改革提案が今後登場するのかどうかの見極めを含めて、その動向に注目しなければならない。

ヨーロッパ公法の形成とイギリス憲法体制

鈴木 眞 澄

1. はじめに一問題の所在

「イギリス・ニュー・レイバーによる憲法改革は終わった！」と囁かれているが、憲法改革が内向きの重要課題だったとすれば、2001年9月11日の所謂同時多発テロ以来、イギリスは外向きの重要課題に翻弄されている。その外向きの課題で今日必須要件となっている欧州連合（EU）諸国との連携では、ヨーロッパ統合消極主義者である保守党新総裁ダンカン・スミスに対して、ブレア政権は統合推進路線を取る。それは、端的に「ヨーロッパの中心に」（at the heart of Europe）あろうとするスタンスであり、政策である¹⁾。

しかし、ヨーロッパ統合の中核をなすEUの基盤をなすEC（欧州共同体。European Communities）は、「法的統合」を組織原理とする「超国家的」（supranational）国際組織であり、目下批准手続きが進行中のニース条約（庶民院では10月承認）ではさらに「拡大」と「深化」が図られるから、イギリス憲法における「国会主権原理」との衝突は、否応なしに深刻化しよう。さらにこの法的統合が「ヨーロッパ公法」、とりわけ「ヨーロッパ行政法」の形成にまで到達しているとしたら、初期の

1) J.Mather, *The European Union and British Democracy, Toward Convergence*, Macmillan Press, 2000, p.180. 尚、イギリスと欧州統合の関係につき、Lord Beloff, *Britain and European Union Dialogue of the Deaf*, Macmillan Press, 1996; D.Gowland & A.Turner, ed., *Britain and European Integration 1945-1998 A Documentary History*, Routledge, 2000; C.Pilkington, *Britain in the European Union today, 2nd ed.*, Manchester University Press, 2001.

A.V.Diceyによって行政法の存在を否定されてきたイギリスにとっては、二重の意味で重要な局面に立たされることとなる。

まず、「国会主権原理」との衝突については、1972年「ヨーロッパ共同体に関する法律」(European Communities Act)によるEC法の適用及びEC法の優位性の保障規定(同法2条1項, 4項)により、また、Factortame判決やMacarthy's Ltd.判決、或いは、1975年のEC残留を決めたレフェレンダム等から、国会主権原理の帰結である「後法は前法を覆す」の法理は、実質上放棄された結果となっている²⁾。

これに対して、行政法との関係は複雑である。イギリス行政法の最大の特徴は、行政法が主に通常裁判所による裁判的救済を通じて形成されてきたことであるが、そこでは「権限踰越」(*ultra vires*)の法理によって、行政の国会制定法で与えられた権限内での活動や自然的正義(*natural justice*)の原則に反する不公正な手続等に対する審査等、行政が実質的にコモン・ローに従うことが要求されたことから、その意味でイギリスには公法・私法の区別は存在しなかったといえる。しかし、他方では今日2000を越える、独立の第三者機関である審判所(tribunals)の役割も大きいことから³⁾、EC行政法の形成⁴⁾はこうしたイギリス行政法体系に少なからざる影響を及ぼさずにはおかないだろう⁵⁾。

2. ヨーロッパ公法形成の前提—EC体制の法的性質

ECは、上述のように「超国家的」な国際組織であるから、そこには限定的ながら一定の「統治」(governance)があり、それを基礎付ける一群の法規が存在しよう。それがEC法(の大半)であるが、そのEC法は、加盟国家機関とその国民とを垂直的に拘束するから、国内法的には「公法」としての性格を有することとなる。「EC公法」の形成は⁶⁾、「EC憲法」及び「EC行政法」の形成を想起させる。この

2) 中村民雄『イギリス憲法とEC法 国会主権の原則の凋落』東京大学出版会(1993年)22, 79頁以下; 拙稿「EC(EU)とイギリス」元山健・倉持孝司編『新版 現代憲法 日本とイギリス』敬文堂(2000年)282-288頁参照。

3) 以上、榊原秀訓「行政統制と権利救済」元山健・倉持孝司編・前掲書註2, 257-265頁。

4) 詳細は、拙稿「EU/EC行政法の形成と課題」山口経済学雑誌第49巻5号, 149-174頁。

5) EC法とイギリス法の一般論として、M.Andenas & F.Jacobs, ed., *European Community Law in the English Courts*, Clarendon Press・Oxford, 1998.

6) 現に、ECの概説書に「EC公法」とタイトルリングする者もある。E.Ellis & T.Trifimidis, *Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary*, Sweet & Maxwell, 1995.

うち、前者については、EC憲法の実定法化動向⁷⁾があるが、未だ実現していない。また、現行のEC一次法である、EC基本諸条約、「法の一般原則」(the general principles of law)、EC裁判所判例法等自体が、既に「憲法化」(constitutionalisation)している⁸⁾という議論もある。憲法とは、通常、主権国家の在り方を規定する根本法(基本法)であることを原義とし、その内容として、立憲主義(constitutionalism)や民主主義等の基本原理を盛ることによって、近代憲法と呼ばれる。そうだとすると、この憲法化という議論には、現時点では相当な無理がある。①ECは、主権国家のような包括的統治団体ではなく、一定の経済的政策の追求に限定された統治組織にすぎず(国家性の問題)、②その共同体の基本構造は、常に全締約国の批准を必要とする条約(その改正)に依拠する(EC条約313条、EU条約48条)から、共同体の統治構造の決定権力はEU市民(加盟国国籍保持者。EC条約17条1項)ではなく、加盟国家にあり(憲法制定権力の所在の問題)、③EU市民の直接選挙による欧州議会の立法権限が限定されており、人民代表が立法権を有することを前提とした権力分立体制が確立しておらず(議会制民主主義および立憲主義の問題)、④欧州人権規約と異なり、EC内の基本権保障は共同市場目的の増大という範囲内に止まり、それ自体が組織目的かに疑問がある(立憲主義の問題)⁹⁾からである¹⁰⁾。

これに対して、「EC行政法」の観念は、遥かに先行している。何故ならば、①EC法の大半は、加盟国の国内法的分類に従えば、行政関係法規として実施されていること、②後述のように、EC裁判所は「EC行政法」を基礎付け、方向付ける幾つかの原理・原則を抽出していること、③近時、欧州委員会が「欧州統治白書」を

7) 例えば、1994年2月10日欧州議会「欧州連合の憲法に関する決議」28.2.94. O.J.C 61/155. Voir C.Gouaud, "Le projet de Constitution européenne," *Revue Française de Droit constitutionnel*, 22, 1995, pp.287-319. また、山元一「『欧州憲法制定権力』?」法律時報73巻3号, 103-106頁参照。また2000年12月, 欧州議会・欧州委員会・閣僚理事会間で「EU基本権憲章」(The Charter of Fundamental Rights of the European Union)が合意された。18.12.2000.O.J.C 364/1.

8) G.F.Mancini, "The Making of a Constitution for Europe," (1989) 26 *Common Market Law Review*, pp.595-614; 大藤紀子「ヨーロッパの『憲法』に関する試論」聖学院大学論集11巻2号, 49-62頁。

9) 但し、この点につき反対説も有力である。See P.Craig & G.D.Búrca, *Eu Law Text, Cases, and Materials*, 2nd ed., Oxford University Press, 1998, pp.337-342.

10) T.C.Hartley, *Constitutional Problems of the European Union*, Hart Publishing, 1999, pp.180-181は、加盟国に憲法化の同意が無いとして、否定する。

発表し¹¹⁾、さらに、上述の「EU基本権憲章」第41条には、「すべての人々」(EU市民ではなく)に「良い行政に対する権利」(the right to good administration)が規定されている¹²⁾こと、加えて④「憲法は滅んでも、行政法は存続する」(O.マイヤー)という行政法自体の中立性ないし不可欠性、並びに⑤ EC行政法に関する研究業績の集積があること¹³⁾、等からである。

3. EC行政法の形成

ところで、厳密に言えば、「EC行政法の形成」とは、第1に、EC自体の「行政」に関係する法の総体を前提として、第2に、それが特定の法原理の下で、「作用法」および「組織法」として体系化され、第3に、そうした法体系が、EC加盟国＝ヨーロッパ諸国の行政に共通する法体系となること、を意味しよう。

第1の点では、ECにおける「行政過程」の存在自体が問題となる¹⁴⁾。まず「実質的行政」概念として、EC法の執行＝行法は、一部を除き、大部分は加盟国機関によって間接的に実施(「間接的実施」。indirect implementation)されるが、混合形体の行政活動もあるから、包括的に説明することは困難である¹⁵⁾。行法を超える「執政」(executive)としての側面、例えば、対外関係の処理や予算処理の側面は共同体レベルで行われる。しかし、こうした実質的行政に関わる共同体機関は複数あり、特定の機関、とりわけ欧州委員会をもってECの行政府とは認識できないために、行政府の組織・権限の総体という「形式的行政」概念は形成困難である。

そうした限界の中、第2、第3の点では一定の実績が確認される。まず、成文法規中に一定の「実質的」行政法原理があり、そのうちEC条約中の「実体的原則」

11) 25.7. 2001. COM (2001) 428.

12) 「良い行政」の概念については、H.P.Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, 1999, pp.15-37.参照。

13) Eg. J.Schwarze, *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, 1992.

14) ECは、従来から「立法過程・司法過程」モデルで説明されてきているが、その「立法過程」も実体は各国の行政府による政府間主義的色彩が濃厚で、ECの「民主主義の赤字」とは、意思決定過程を閣僚理事会と欧州理事会が支配しているために、共同体への権限委譲が加盟国と共同体の議会の犠牲において加盟国の執行権力を拡大させているという問題(「執行支配の問題」 executive dominance issues)である。P.Craig, "The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy," in P.Craig & G.De Búrca ed., *The Evolution of Eu Law*, Oxford University Press, 1999, pp.23-24.

15) J.Schwarze, *supra* note 13, at 24.

として、「あらゆる差別の禁止」(EC条約13条)、「国籍に基づく差別の禁止」(12条)、「男女同一労働同一賃金の原則」(141条)、フランス行政法の強い影響の下にある「行政裁判準則」(行政行為の無効事由としての、無権限、重要な手続違反、EC条約またはその適用法規違反、権限濫用。230条1項、2項)および条約の範囲内の権限行使原則(5条1項。所謂「与えられた権限の原則」(“*compétence d’attribution*” principle)に由来する)、マーストリヒト条約が創設した「連合市民権」のうちの「欧州議会請願権」(EC条約21条1項、194条)および「オンブズマン請願権」(21条2項、195条)、1997年のアムステルダム条約(新EU条約)で加えられた「全機関に対する返答書簡請求権」(EC条約21条3項)および「欧州議会・閣僚理事会・欧州委員会に対する記録文書閲覧権」等を指摘できる。またEC条約中の司法審査の根拠となる「手続的原則」として、「あらゆる差別の禁止」(13条)の他、「すべての法規則に対する理由添付原則」(253条)、「共同体官報への公表原則」(254条)等を指摘できる¹⁶⁾。

次に、判例法で形成されてきた「実質的」行政法原理がある。フランス民法典(Code Civil)4条の「法律の沈黙、不明確、不十分を口実として、裁判を拒否する裁判官は、裁判拒否(*déni de justice*)の罪で、処罰される」に依拠したAlgera事件¹⁷⁾において、EC裁判所が、「裁判所が裁判拒否をしてはならないのであれば、裁判所は、加盟国の立法や研究書や判例法でよく知られているルールを参照して問題を解決するよう義務付けられている」と判決したのが、嚆矢である¹⁸⁾。そのうち「実体的原則」としては、「法を通した行政の一般原則」(the general principle of administration through law)、「不差別の原則」(the principle of non-discrimination)、「比例性の原則」(the principle of proportionality)、「法的安定性の原則」(the principle of legal certainty)、「正当な期待の保護の原則」(the principle of legitimate expectation)等がある。他方、「手続的原則」の性格をも有するものとしては、「公権力による不利な決定が行われる前の聴聞の権利」(the right to hearing before an adverse decision is taken by a public authority)¹⁹⁾等の他、さらに、「情報利用権」(the right of access to Information)・「聴聞権」(the right to be heard)・「相当な注意義務の原則」(the

16) 以上, *ibid.*, at 38 *et seq.* 二次法における行政法原則については, *ibid.*, at 42-55.

17) Joined Cases 7/56 & 3-7/57, *Algera v. Common Assembly*, [1957] ECR 39.

18) J.Schwarze, *supra* note 13, at 5.

19) 以上の諸判例については, *ibid.*, at 5-6; 拙稿・前註4, 171 - 172頁。

principle of care) 等が挙げられよう²⁰⁾。

4. EC 行政法の課題

こうした「EC 行政法」には、幾つかの課題がある。第1に、EC 行政法の未成熟は、現状の EC の統治団体としての未成熟さの反映であるが、立法も含めて活動の基盤を拡大しているのが各国の行政権（力）だとすると、近代の行政（法）が追究してきた法治主義ないし議会立法による行政の統制という大原則は、構造的に矛盾する可能性があること、しかし、第2に、EC 諸国に共通する行政法という理想には程遠いものの、EC 裁判所は加盟各国の国内行政法に共通する諸原則を抽出し、EC 行政法を基礎付け、方向付けようとしているが、その場合において、EC 行政法、とりわけ行政裁判のあり方に安易に単一のモデルを導入することは、厳に慎まなければならないこと²¹⁾、等である。

EU 緊急対応部隊創設にむけて

大 田 肇

1. はじめに

労働党は、2001年6月のイギリス総選挙において掲げたそのマニフェスト *Ambitions for Britain* のなかで、EU 緊急対応部隊に関して、「NATO が行動しないと決めた場合に EU が行動できるよう、EU は人道、平和維持、危機管理活動における軍事能力を向上させるべきである。…向上した EU の軍事力は、NATO 機構から分離しないであろうし、NATO が全体としては関与しないと選択した場合に、派遣されるだけであろう」と述べ、その創設に前向きの姿勢を示している。これに対して、保守党は、そのマニフェスト *time for common sense* のなかで、「NATO は…EU 内に独立した軍事機構を創設しようとする動きによって、弱体化されつつある」と述べ、その創設の動きを批判し、続けて「我々は、フランス、スペイン、ポルトガルその他の国々と同じように、(イギリスの) 軍隊もヨーロッパ人権条約の適用から除外するであろう (注：括弧内は筆者による補足)」と述べている。

20) H.P.Nehl, *supra.* note 12, at 27-37.

21) C.Harlow, "European Administrative Law and the Global Challenge," in P.Craig & G.D. Bürca ed., *supra.* note 14, at 272. EU 市民の実験のプールを枯渇させてしまう、とする。

本稿は、EU 緊急対応部隊の創設に向けたイギリスの動きを追いながら、ヨーロッパ人権条約とイギリス軍事法との関わりを、イギリス軍法会議その他に焦点をあてて、検討しようとするものである。

2. EU 緊急対応部隊の創設に向けた動き

1994年にトニー・ブレアを党首に選出した労働党の1995年初頭におけるEU防衛能力具備に関する見解（「労働党はヨーロッパ軍建設あるいは欧州連合（EU）に軍事力を具備する提案を支持しない。ブリュッセルに防衛役割を認めることは高価で不必要な防衛努力重複を生むであろう」）は、保守党と全く同じものであった¹⁾。この見解は、1997年5月の総選挙の際に掲げたそのマニフェストにおいても“Strong defense through NATO”として継承された。

ところが、1998年10月、ブレアは、「欧州連合・共通外交安全保障政策強化の文脈で、欧州連合が危機管理のための防衛能力を有するべき」であると発言しはじめた²⁾。この方向転換の要因としては、「当面、EUROに加わらない英国がEUにおいて影響力の確保を目指す場合、比較優位をもっているセクターは軍事力である」³⁾ことが指摘されている。

その後、1998年12月のサンマロでの英仏首脳会議、1999年4月のワシントンでのNATO首脳会議、同年6月のケルンでの欧州理事会を経て、同年12月のヘルシンキでの欧州理事会で、「2003年までに兵員規模5万から6万（最大15個旅団）、2ヶ月以内に展開開始可能な最低1年の継戦能力のあるEU独自の軍事力をつくる」⁴⁾ことが決定され、2000年11月のブリュッセルでの国防省会議では、EU緊急対応部隊の将来構想として、兵員10万名、戦闘機400機、船舶100隻が示され、そのうち、イギリス軍から、兵員12,500名、戦闘機72機、船舶18隻の提供が求められている⁵⁾。今後、さらに具体的な協議が進められると予想される。

1) 宮本光雄「ブレア政府と欧州安全保障・防衛体系の将来」成蹊法学49号（1999年）132頁。

2) 植田隆子「第4章 欧州連合の防衛能力—共通外交安全保障政策の強化問題—」村田良平編『EU—21世紀の政治課題』（勁草書房、1999年）196頁。

3) 同上、199頁。

4) 谷口長世『NATO—変貌する地域安全保障—』（岩波書店、2000年）164頁。

5) THE TIMES 21 Nov., 2000.

3. ヨーロッパ人権条約とイギリス軍事法

1995年2月のヨーロッパ人権委員会の Findlay 事件に関する決定は、イギリス国防省に動揺をもたらし、当時進行中であった1996年軍隊法案の審議に影響を及ぼすものとなった。また、1999年2月のヨーロッパ人権裁判所の Hood 事件に関する判決は、国防省に新しい法律（2000年軍隊規律法）の制定を促すものとなった。以下、この2つの事件を検討することによって、ヨーロッパ人権条約とイギリス軍事法との関係の一端を探っていく。

(1) Findlay 事件

この事件は、銃を不法に乱射した陸軍兵士 Findlay（以下、Fとする）が、彼に有罪判決を下した軍法会議はヨーロッパ人権条約第6条第1項⁶⁾に違反しているとして、ヨーロッパ人権委員会及び同裁判所に訴えたものである。ヨーロッパ人権委員会は1995年2月に、同裁判所は1997年1月に、ともにFの訴えを認める決定及び判決を下した。

ヨーロッパ人権委員会は、条約第6条第1項の「独立のかつ公平な裁判所」の「独立性を決定する」基準として、「そのメンバーの任命方法、その職務の継続期間、外部からの圧力に対する保障の存在、及びその姿が独立の外観 (appearance) を示しているか否か」⁷⁾という基準を設定した。そして、「(軍法会議を召集する) 召集将校は、…軍法会議にかかる事件の起訴において中心人物として見られた者である (注：括弧内は筆者による補足)」⁸⁾し、「軍法会議のすべてのメンバーが、ロンドン区内の部隊の軍人として、ロンドン区総司令官であった召集将校の命令下にあった」⁹⁾ことから、軍法会議の独立性に疑問をなげかけ、さらに召集将校がその軍法会議の判決を最終的に確定する確定将校を兼務するという「二重の職務は、起訴当局からの軍法会議の独立性を疑わせる更なる理由を示している」¹⁰⁾とした。これらの点から、条約第6条第1項違反という決定を下した。ヨーロッパ人権裁判所判決も、この委員会決定を踏襲した。

6) ヨーロッパ人権条約第6条第1項：すべての者は、その…刑事上の罪の決定のため、法律で設置された独立のかつ公平な裁判所により妥当な期間内に公正な公開審理を受ける権利を有する…。大沼保昭・藤田久一編『国際条約集 2000』（有斐閣、2000年）117頁。

7) 21 European Human Rights Reports (1996), CD 17.

8) Ibid, CD 18.

9) Ibid.

10) Ibid.

この決定を受けて、イギリス政府は、1996年軍隊法案のなかに、軍法会議の改革案を盛り込むこととなった¹¹⁾。その改革案の主要なものを列挙すれば、(1)軍隊内の指揮命令系統と検察当局との分離を徹底する、(2)軍法会議のメンバーとなる将校を被告人の指揮命令系統と無関係なそれから選出する、(3)軍法会議控訴院へ控訴できる機会を拡大する、などであり、これらの改革案を含む1996年軍隊法案は、1996年7月に裁可された¹²⁾。

(2) Hood 事件

無断欠勤を繰り返した陸軍兵士 Hood (以下、Hとする) は、逮捕後、司令官の前に連行され、約4ヶ月間、衛兵所の独房での勾留の後、軍法会議にかけられ有罪判決を受けた。Hがこれを不服とし、ヨーロッパ人権委員会及び同裁判所に訴えたのが、この事件である。ヨーロッパ人権委員会は1997年12月に、同裁判所は1999年2月に、ともにHの訴えを認める決定及び判決を下した。

Findlay 事件でのヨーロッパ人権条約第6条第1項違反の他に、同条約第5条第3項違反¹³⁾が争点となった。ヨーロッパ人権裁判所は、逮捕された兵士の勾留を決定できる司令官が、その後の起訴において「中心的役割を果たす責務を負っていた」¹⁴⁾ことに注目し、このような「司令官を訴訟当事者から独立した者とみなすことはできなかった」¹⁵⁾ことから、第5条第3項違反があったとした。

この Hood 判決とともに、2000年10月2日から施行される1998年人権法(ヨーロッパ人権条約中の多くの人権規定をイギリス国内法として取り込む)に対応するため、イギリス政府は、2000年軍隊規律法案を1999年11月に提案した。その改革案は、(1)

-
- 11) イギリスの軍隊法に関しては、拙稿「1980年代のイギリス軍事法Ⅰ」津山工業高等専門学校紀要第40号(1998年)参照。イギリスの軍法会議に関しては、拙稿「1980年代のイギリス軍事法Ⅱ」津山工業高等専門学校紀要 第42号(2000年)参照。
 - 12) 2001年1月15日の軍法会議控訴院判決(Regina v Spear 他)は、1996年軍隊法によって改正された軍法会議は、ヨーロッパ人権条約に違反しないと判断した(THE TIMES 30 Jan., 2001 の Law Reports)。2001年7月30日の軍法会議控訴院判決(Regina v Williams and nine other defendants)も同趣旨の判断を下した(THE TIMES 8 Oct., 2001の Law Reports)。
 - 13) ヨーロッパ人権条約第5条第3項: 1 (C)の規定に基づいて逮捕または抑留された者は、裁判官または司法権を行使することが法律によって認められている他の官憲の面前に速やかに連行されるものとし、妥当な期間内に裁判を受ける権利または裁判中に保釈される権利を有する。…大沼・藤田編, 前掲註6, 116頁。
 - 14) 29 European Human Rights Reports (2000) p.394.
 - 15) Ibid, at 395.

司令官ではなく、司法官による起訴前の勾留に関する決定、(2)軍法会議による裁判を選択する権利のさらなる拡大、(3)略式命令控訴院の新設、の3つである。特に、(2)(3)に関しては、Hood 事件に関するヨーロッパ人権裁判所判決に直接対応するものではなく、かつそれらの実施が円滑な軍事活動への妨げとなるとして数多くの批判が出された。にもかかわらず国防省が(2)(3)の改革を実行しようとした理由は、司令官の勾留に関する権限がヨーロッパ人権条約違反であると判断されたからには、司令官がおこなってきた略式命令（司令官の判断で兵士に対する処罰を決定する）¹⁶⁾ についても同様に違反と判断される可能性が大であり、軍隊における略式命令の重要性（規律維持の手段）からすれば、それをヨーロッパ人権条約違反、さらには1998年人権法違反のまま放置することは許されず、その存続のため、ヨーロッパ人権条約に適合する略式命令に改革する必要性が生じたのである。それが、軍法会議による裁判を受ける権利の拡大であり、略式命令に不服の兵士が訴えることができる、ヨーロッパ人権条約に適合する略式命令控訴院の創設である。

これらの改革案を柱とした2000年軍隊規律法は、2000年5月に裁可された。

4. まとめにかえて

1996年軍隊法における軍法会議の改革、2000年軍隊規律法における司令官の処罰権限行使の改革は、ヨーロッパ人権条約及び1998年人権法との関わりから生じたものであって、EU 緊急対応部隊創設の動向とは無関係なものである。なぜなら、1996年軍隊法の制定は、保守党政権によってなされたものであるが、保守党は、「単一ヨーロッパ軍に参加しないし、ブリュッセルが防衛政策を統制することも許さないであろう」と1995年保守党年次大会で、マイケル・ポーター国防大臣が述べているような立場であったのだから¹⁷⁾。2000年軍隊規律法の制定は労働党政権によってなされたが、この法律をめぐる議会・委員会での政府の答弁には、EU 緊急対応部隊創設に関わった意味付けは出てこない。

しかし、ヨーロッパ人権裁判所の軍隊に関する判決が、将来、EU 緊急対応部隊にも適用される可能性が少なくないとするならば、結果的には、イギリス政府はEU 緊急対応部隊への参加に向けて、その法的側面における準備を進めていると言えるのかもしれない。

16) イギリス軍隊における略式命令に関しては、前掲註11の拙稿「1980年代のイギリス軍事法Ⅱ」参照。

17) 宮本光雄、前掲註1, 114頁。

国際刑事裁判所法の制定もあわせて考えると、ヨーロッパ及び世界に対応する
がごとく変化しているイギリス軍事法制に、今後も注目する意味はあると思われる。