

# イギリス

## —非対称な権限委譲—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
行政法務課長 田中 嘉彦

### I 概要

イギリスの正式な国名は、グレートブリテン及び北アイルランド連合王国と称し、グレートブリテンを構成するイングランド、ウェールズ及びスコットランドと、アイルランド島の北東部を占める北アイルランドから成る連合王国であることを象徴している。

スコットランド等への権限委譲 (Devolution) は、1974年に保守党から政権を奪取した労働党が既に提案していたが、1997年5月のブレア労働党政権発足から、憲法改革プログラムの1つとして本格的に進展した。1998年4月には欧州地方自治憲章を批准し<sup>(1)</sup>、民主的正統性と迅速な法案成立を確保するためレファレンダム (住民投票) を実施した上で、憲法的意義を有する議会制定法により非対称 (asymmetry) な形で、段階的に一国多制度型の分権が行われてきた。

各域内の地方自治体<sup>(2)</sup>は、イングランドにおいては、2層制と1層制が混在し、2層制の地方には、広域自治体である27のカウンティ・カウンシル (County Council) と基礎自治体である201のディストリクト・カウンシル (District Council) があり、1層制の地方には、36の大都市圏ディストリクト・カウンシル (Metropolitan District Council)、非大都市圏における55のユニタリー・カウンシル (Unitary Council) がある。首都ロンドンは、広域自治体のグレーター・ロンドン・オーソリテイ (Greater London Authority: GLA) と、32のロンドン区 (London Borough Council) 及びシティ (City of London Corporation) から成る2層制である。スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドには、それぞれ議会と政府が置かれ、各域内の地方自治体は全て1層制で、スコットランドには32のユニタリー・カウンシル、ウェールズには22のユニタリー・カウンシル、北アイルランドには26のディストリクト・カウンシルがある。

イギリスの権限委譲は、連合王国議会の権限を委譲するものであるが、主権は連合王国議会に留保され、連合王国議会は委譲事項について立法を行うこともでき、この点で連邦制とは異なる<sup>(3)</sup>。かかる権限委譲を「非対称な準連邦制の一形態」<sup>(4)</sup>とする見解もある。

### II 特徴—非対称な権限委譲—

#### 1 スコットランドへの権限委譲

スコットランドでは、1707年のイングランドとの統合の際に固有の議会は廃止されたが、ス

(1) 廣田全男「イギリスの地方自治とヨーロッパ地方自治憲章」『日本法学』72巻2号, 2006.11, pp.165-166.

(2) Dean Wanless ed., *Municipal Year Book: Compendium*, London: Hemming Information Services, 2013, p.7.

(3) Dawn Oliver, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p.248.

(4) Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Updated and reissued 2001, Oxford: Oxford University Press, 2001, p.276.

コットランドの法制度、教会制度、教育制度等の社会制度は維持された。

スコットランドの民族主義の高まりによる独立を抑えるため、1979年に労働党政権は、スコットランド議会の設置に関するレファレンダムを実施した。結果は、賛成多数であったものの、有権者の40%以上という要件を満たさなかったため、議会設置には至らなかった。その後、サッチャー保守党政権下の新自由主義的改革で、人頭税を始めとして大きな影響を被ったスコットランドでは、労働党などの野党の国会議員が増加し、選挙民の意思が国政に反映されない「民主主義の赤字」(Democratic deficit)と呼ばれる状況が生じた<sup>(5)</sup>。そして、スコットランドの自治の要求が高まり、地域アイデンティティが政治化<sup>(6)</sup>されるに至った。ブレア労働党政権下の1997年9月、スコットランドへの議会設置と課税変更権付与がレファレンダムで承認された。

スコットランドに対しては、1998年スコットランド法<sup>(7)</sup>により、憲法、外交、防衛等の一定の留保事項を除いて第一次立法権(法律の制定権)と行政権が委譲され、また、所得税の3%について課税変更権が付与された。これにより、教育、運輸、住宅、経済開発、農業、環境、地方自治等といった広範な立法権と行政権が委譲された。また、連合王国議会は、スコットランド議会の同意なしには、スコットランドに委譲された事項に関して立法を行わないこととされた<sup>(8)</sup>。財政については、バーネット・フォーミュラ(Barnett Formula)<sup>(9)</sup>と呼ばれる算定方式により、連合王国からスコットランドは包括交付金を受けるものとされ、スコットランドに有利な財政配分が行われている。ただし、課税変更権は、増税、減税のいずれについて行使する場合にも政治的論争を生じさせることが予想されるため、行使されてはいない<sup>(10)</sup>。

## 2 ウェールズへの権限委譲

1283年にイングランドに征服されたウェールズは、イングランドとの制度的な差異は少なく、経済的基盤も脆弱で、スコットランドに比して独立の気運は必ずしも高くない。

1979年に労働党政権は、スコットランドと同様、ウェールズ議会の設置に関するレファレンダムを実施したが、否決された。その後、ブレア労働党政権下の1997年9月、ウェールズ議会の設置についてレファレンダムが行われ、僅差で可決された。

ウェールズに対しては、第一次立法権と課税変更権は委譲されず、1998年ウェールズ統治法<sup>(11)</sup>により、一定の分野の第二次立法権(命令・規則などの委任立法の制定権)と行政権が委譲された。権限委譲の方式についても、スコットランドとは異なり、ウェールズについては委譲される権限を限定列挙する形が採られた。

## 3 北アイルランドへの権限委譲

北アイルランドへの権限委譲は、イギリス残留を望むプロテスタント系と分離独立を求める

(5) Paul Cairney and Neil McGarvey, *Scottish Politics*, 2nd ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, pp.26-28.

(6) 山崎幹根『「領域」をめぐる分権と統合—スコットランドから考える—』岩波書店, 2011, p.27.

(7) Scotland Act 1998 (c. 46).

(8) これについては、Sewel Conventionと呼ばれる慣習による手続が確立されている。

(9) バーネット・フォーミュラでは、イングランドの公共支出の増減に対するスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの公共支出の増減比率が定められており、住民一人当たりの公共支出はスコットランド等がより多く受ける。

(10) 山崎幹根「スコットランド分権改革10年—その成果と課題—」『日経グローバル』141号, 2010.2.1, p.53.

(11) Government of Wales Act 1998 (c. 38).

カトリック系の両住民間のテロ活動を含む深刻な対立を背景とする複雑な経緯がある。1920年以降、北アイルランドには権限委譲が行われ、固有の議会が設置されていたが、1960年代後半からテロ活動や武力闘争が激化、北アイルランド紛争が始まり、1972年にはイギリス政府の直轄統治が開始され、1973年、北アイルランド議会は廃止された。

1996年から北アイルランドの諸政党、イギリス政府、アイルランド政府の間で交渉が行われ、1998年4月、全当事者により「ベルファスト合意」（聖金曜日合意）と呼ばれる包括的な和平合意が締結された。1998年5月、北アイルランドで和平合意に係るレファレンダムが実施され、賛成多数を得た。1998年北アイルランド法<sup>(12)</sup>により、北アイルランド議会が設置され、憲法、外交、防衛などの絶対的な「除外事項」、連合王国に権限が留保される「留保事項」等を除く立法権と行政権が委譲されることとされ、1999年12月に正式に権限委譲が行われた。

しかし、その後、プロテスタント系とカトリック系の対立が再び深刻化し、イギリス政府は、2000年北アイルランド法<sup>(13)</sup>により権限委譲を停止することができるものとした。計3度の中断（延べ約3か月）に続き、2002年10月の北アイルランド執政府内のスパイ疑惑をめぐる混乱を受け、イギリス政府は、北アイルランド執政府の権限を一時停止し、北アイルランド省を通じた直轄統治とした。北アイルランド議会の立法権も、2002年10月14日以降停止された。

#### 4 イングランド内の権限委譲の頓挫

他方、イングランドについては、イングランド選出庶民院議員はスコットランドに委譲された立法に関与し得ない一方で、スコットランド選出庶民院議員はイングランドに適用される立法に関与し得るというウェスト・ロジアン・クエスチョン（West Lothian Question）、人口の約84%を占めるイングランド固有の議会がないことに由来するイングリッシュ・クエスチョン（English Question）などの課題が残された。イングランド内には、メジャー保守党政権時代の1994年、行政区画としての地域（Region）に連合王国の各省の出先機関を統合した政府事務所（Government Office: GO）が置かれた。さらにブレア政権下で、ロンドンを除く8地域に経済開発推進のための機関として地域開発公社（Regional Development Agency: RDA）が設置され、その職務を監視させるために非公選の地域会議（Regional Chamber）が設置された<sup>(14)</sup>。

公選の地域議会設置のための第1段階の立法として、2003年地域議会（準備）法<sup>(15)</sup>が制定され、レファレンダムの要件及び手続が定められた。イングランドの中でも北部は、南部に比べて経済力が劣るため地域経済活性化の要求が高く、スコットランドに近いこともあり、公選議会の設置に積極的な反応があった。2004年7月、地域議会設置のための第2段階の立法として、地域議会法案草案<sup>(16)</sup>が副首相府によって公表されたが、同年11月に行われたノース・イースト地域での公選の地域議会設置に係るレファレンダムは否決され、イングランド内の分権は頓挫した。その後、イングランド内における統治は、従来どおり、政府事務所、地域開発公社、地域会議等によって行われ、2007年6月にブラウン労働党政権となって、ロンドンを含む各地域を担当する地域担当大臣（Regional Ministers）の職が創設された。また、2009年地方民主主義・

(12) Northern Ireland Act 1998 (c. 47).

(13) Northern Ireland Act 2000 (c. 1).

(14) なお、地域会議は、2002年以降、公選議会への移行を見越して、地域議会（Regional Assembly）と称されるようになった（石見豊『英国の分権改革とリージョナリズム』芦書房、2012、p.122）。

(15) Regional Assemblies (Preparations) Act 2003 (c. 10).

(16) *Draft Regional Assemblies Bill*, July 2004 (Cm6285).

経済開発及び建設法<sup>(17)</sup>により、地域会議は廃止され、ロンドンを除く各地域に地方自治体のリーダーで構成されるリーダー委員会 (Leaders' Boards) が設けられた。

### Ⅲ 近年の動き—権限委譲の進展—

権限委譲は、2010年の政権交代を挟み、キャメロン連立政権下でも一定の進展を見せている。

スコットランドについては、2009年6月、ケネス・カルマン (Kenneth Calman) 氏を委員長とする、スコットランドの権限委譲に関する委員会 (カルマン委員会) が権限委譲の拡充を勧告した。また、2009年7月17日、貴族院バーネット・フォーミュラ特別委員会は、バーネット・フォーミュラを廃止し、実際の行政ニーズに基づいた配分方式に改めるべきとした。2010年5月の連立合意では、カルマン委員会の提案を実現することとされ、2012年5月、2012年スコットランド法<sup>(18)</sup>が制定された。同法は、スコットランド議会の課税権、借入金等の財政権を拡充するとともに、飲酒運転規制、空気銃規制等の立法権を委譲する。なお、スコットランド政府は、連合王国からの独立ないし最大限の権限委譲を問うレファレンダムの実施を要望していたが、2012年10月のイギリスとスコットランドの両政府の合意を経て、2014年9月18日にスコットランドの独立を問うレファレンダムが実施されることとなっている。

ウェールズには、2006年ウェールズ統治法<sup>(19)</sup>により、レファレンダムの可決を要件として、第一次立法権の委譲が行われることとされていた。そして、2011年3月のウェールズにおけるレファレンダムで承認された結果、一定の分野の第一次立法権が委譲された。また、ポール・シルク (Paul Silk) 氏を委員長とする、ウェールズにおける権限委譲に関する委員会 (シルク委員会) が検討を行い、2012年11月に財政権強化について報告書を公表したほか、2014年春にはウェールズ議会の権限の在り方に関する報告書を公表する予定となっている。

北アイルランドでは、2005年7月のアイルランド共和軍 (Irish Republican Army: IRA) による武力闘争終結宣言を受け、2007年5月に北アイルランドの自治が再開された。2009年北アイルランド法<sup>(20)</sup>は、1998年北アイルランド法を改正し、北アイルランド執政府に司法省を設置し、警察及び司法に関する行政権を北アイルランド執政府に移管することを可能とするもので、2010年4月から全面的に施行されている。さらに、2013年5月、北アイルランド議会議員と連合王国庶民院議員の兼職禁止、北アイルランド議会の5年任期化等を内容とする北アイルランド (諸規定) 法案<sup>(21)</sup>が提出され、同年11月に庶民院を通過している。

他方、イングランドでは、権限委譲が進展せず、高い集権制が残存している<sup>(22)</sup>。キャメロン連立政権下では、地域担当大臣の職は廃止されたほか、2011年公的機関法<sup>(23)</sup>により地域開発公社も廃止され、2011年地方主義法<sup>(24)</sup>によりリーダー委員会は法的根拠を喪失し、各地域の政府事務所も廃止されている。

(17) Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 (c. 20).

(18) Scotland Act 2012 (c. 11).

(19) Government of Wales Act 2006 (c. 32).

(20) Northern Ireland Act 2009 (c. 3).

(21) Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Bill [HC Bill 9 of 2013-14].

(22) Matthew Flinders, *Democratic Drift: Majoritarian Modification and Democratic Anomie in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p.192.

(23) Public Bodies Act 2011 (c. 2).

(24) Localism Act 2011 (c. 20).