

## 英国の地方分権改革 —権限委譲の到達点と新動向—

田 中 嘉 彦

- ① グレートブリテン及び北アイルランド連合王国と称する英国は、イングランド、ウェールズ及びスコットランドから成るグレートブリテンと北アイルランドによって構成される「連合国家」である。
- ② 権限委譲をマニフェストに掲げて1997年に政権に就いたブレア労働党政権の下で、連合王国議会の一定の権限が、スコットランド等に設置された各地域議会に委譲された。スコットランドには第一次立法権と課税変更権、ウェールズには第二次立法権、北アイルランドには第一次立法権というように、権限委譲は非対称な形で進められ、一国多制度型の地方分権がなされた。一方、イングランド内のロンドンを除く八つの地域（リージョン）への権限委譲は、ノース・イースト地域でのレファレンダム否決により頓挫した。
- ③ 権限委譲は、ブレア政権後のブラウン労働党政権、2010年の庶民院総選挙後の政権交代を経て、保守党と自由民主党によるキャメロン連立政権の下でも一定の進展を見せている。スコットランドは、2012年スコットランド法により、財政権限が拡充されるとともに、更なる立法権の委譲がなされた。また、2011年にはスコットランド議会総選挙で、スコットランド国民党が単独過半数を得た結果、2014年9月18日に独立を問うレファレンダムが行われることとなった。ウェールズには、2006年ウェールズ法により、レファレンダムの可決を要件として、第一次立法権が委譲されることとされていた。そして、2010年の英国の政権交代後にレファレンダムが実施され、可決された結果、ウェールズへの権限委譲は大幅に拡充された。北アイルランドは、権限委譲後もプロテスタントとカトリックの対立により、数次にわたり自治が停止されていたが、2007年に自治が再開され、2009年北アイルランド法により、司法及び警察権限も委譲された。
- ④ アレンド・レイプハルトのデモクラシー分析によれば、英国は、合意型と対置される多数派型（ウェストミンスター・モデル）のプロトタイプとされる。その特徴の一つに単一制があり、英国は集権的単一制と位置付けられてきた。しかし、この分析枠組みを援用したマシュー・フリンダーズによるブレア政権期の分析、更にはキャメロン連立政権発足時までを対象とするレイプハルトの最近の分析では、英国の単一制は分権的な方向にシフトしたとされている。なお、権限委譲を受けた各地域の政治システムには、多数派型とは異なる選挙制度、政党制が採用されたが、多数派型の影響も根強く見受けられる。
- ⑤ 英国の権限委譲は、各地域での分権型統治スタイルの発達により、現在では対称性を有するようになりつつある。そして、不文憲法の英国では、ブレア政権下の憲法改革以降、権限委譲も漸進的に進化を遂げつつあり、devolution—権限委譲という revolution—大改革の evolution—進化を、我々は目の当たりにしている。

# 英国の地方分権改革 —権限委譲の到達点と新動向—

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

## 目 次

はじめに

I 連合王国の形成

II ブレア政権下の分権改革

1 1998年スコットランド法による立法権と課税権の委譲

2 1998年ウェールズ統治法による行政的な権限委譲

3 1998年北アイルランド法による立法権の委譲

4 イングランド内の権限委譲の頓挫

III 権限委譲の進展

1 スコットランドへの権限委譲の進展

2 ウェールズへの権限委譲の進展

3 北アイルランドへの権限委譲の進展

IV 英国の単一制・集権制の変容

1 未完の分権改革

2 単一制・集権的な政治制度の変容

3 権限委譲を受けた各地域の政治システム

おわりに

意義について考察を加えるものである。

## はじめに

英国では、1997年以降、トニー・ブレア (Tony Blair) 首相の率いる労働党政権の下で本格的に権限委譲 (devolution) が進展し、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに固有の議会が設置された。その分権の在り方は、各地域に応じて非対称な形で、連合王国のウェストミンスター議会の一定の権限を委譲するというもので、一国多制度型の分権改革の在り方を示してきた。

権限委譲は、北アイルランドの問題を抱える英国にとって、古くから課題となってきたものであり、また、1974年に労働党が保守党から政権を奪取した際にも提案していたものである。もっとも、本格的に進展するのは、1997年庶民院総選挙のマニフェストに権限委譲を掲げた労働党が政権に就いてからであり、ブレア政権下で、補完性原理 (principle of subsidiarity) の趣旨が盛り込まれた欧州地方自治憲章を批准して以降のことである。

そして、英国の権限委譲は、2007年発足のゴードン・ブラウン (Gordon Brown) を首相とする労働党政権を経て、2010年の政権交代を挟み、デービッド・キャメロン (David Cameron) を首相とする保守党と自由民主党による連立政権においても引き継がれ、更なる進展を見せている。

本稿は、英国の権限委譲の足跡を振り返り、その到達点を確認するとともに<sup>(1)</sup>、権限委譲をめぐる新動向を整理した上で、英国の単一制の変容に関する学説を検討し、英国の権限委譲の

## I 連合王国の形成

グレートブリテン及び北アイルランド連合王国 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) と称する英国は、イングランド、ウェールズ及びスコットランドから成るグレートブリテンと北アイルランドによって構成される「連合国家」<sup>(2)</sup>である (図1及び表1を参照)。

1066年にノルマンディ公ウィリアムI世 (William I) がイングランドを征服して以降、スコットランドは、中世期においてはイングランドからの独立を維持し、全ての階級が一堂に会する一院制のスコットランド議会 (Parliament of Scotland [正式名称は Estates of Parliament]) が設置されていた。1603年から1625年まで、スコットランド王ジェームズVI世 (James VI) がイングランド王ジェームズI世 (James I) となり同君連合を結んだ後、1707年の連合条約によって、イングランドとスコットランドがグレートブリテン連合王国を形成し、イングランド王がスコットランド王を兼ねることとなった。スコットランド議会は廃止され、ウェストミンスター議会 (連合王国議会) に貴族と庶民の代表者を送ることとなった。

ウェールズは、スコットランドとは異なり、早い段階からイングランドへの同化が進んでいた。1282年にイングランド王エドワードI世 (Edward I) に征服され、1536年のイングランド議会の法律により、イングランドに統合された。

アイルランドは、12世紀からイングランドの侵攻を受け、1541年にはイングランド王へ

(1) ブレア政権下の権限委譲について、詳しくは、田中嘉彦「諸外国における地方分権改革—欧州主要国の憲法改正事例— I 英国における権限委譲」『総合調査報告書:地方再生—分権と自律による個性豊かな社会の創造—』(調査資料 2005-1) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2006, pp.82-93. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999258\\_po\\_20060109.pdf?contentNo=9&alternativeNo=](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999258_po_20060109.pdf?contentNo=9&alternativeNo=)>を参照。

(2) Dawn Oliver, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p.242. なお、イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドは、英国においてネーション (nation) と呼ばれる。各ネーションにおける議会設置に関する経緯等については、境勉「ブレア首相の憲法改革(4)—変わりゆく英国—」『自治研究』76巻6号, 2000.6, pp.80-107も参照。

図1 英国のネーション



(出典) d.maps.com: free maps. <[http://d-maps.com/carte.php?num\\_car=5544&lang=en](http://d-maps.com/carte.php?num_car=5544&lang=en)>

ンリーVIII世 (Henry VIII) がアイルランド議会から国王の称号を得た。1690年にイングランド王ウィリアムIII世 (William III) がカトリック勢力に勝利し、アイルランド議会 (Parliament of Ireland) からカトリック勢力は追放され、更に1801年にはグレートブリテン及びアイルランド連合王国が成立し、貴族院と庶民院から構成されていた二院制のアイルランド議会は廃止され、ウェストミンスター議会に代表者を送ることとされた。カトリックが多数を占めるアイルランドは、プロテスタントの入植と統治に強

表1 英国の各ネーションの人口、面積及び人口密度

地域	人口 (1,000人)	面積 (km <sup>2</sup> )	人口密度 (人口/面積(km <sup>2</sup> ))
英国	63,705.0	242,507	263
イングランド	53,493.7	130,279	411
ウェールズ	3,074.1	20,733	148
スコットランド	5,313.6	77,933	68
北アイルランド	1,823.6	13,562	134

(注) 英国の面積は、イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドの面積を合計したものであり、人口密度もこれに基づき計算したものである。

(出典) Office for National Statistics, "1 Key statistics – population," *Region and Country Profiles: Key Statistics 19 December 2013* を基に筆者作成。

い反感を抱いており、自由党のウィリアム・グラッドストーン (William Gladstone) 首相は、アイルランドに地域議会を設置し、自治権を認めることでこれを解決しようとした。1886年から1914年まで、三次にわたり、アイルランド自治法案<sup>(3)</sup>が審議され1914年ようやく成立したものの、第一次世界大戦のため実施に至らなかった。1919年にアイルランド独立戦争が勃発した後、ウェストミンスター議会は、1920年アイルランド統治法<sup>(4)</sup>を成立させ、北アイルランドと南アイルランドにそれぞれ議会を設置することとした。1921年に、元老院と庶民院から成る二院制の北アイルランド議会 (Parliament of Northern Ireland) は設置されたが、南アイルランドの議会の設置については、カトリック側で武力闘争をも辞さないとするシン・フェイン党 (Sinn Féin: SF) がこれを無視し、1922年にグレートブリテン及び北アイルランド連合王国と、南アイルランドが独立したアイルランド自由国 (1937年から共和制の「アイルランド」、1949年から「アイルランド共和国」) とに分かれた。このようにして権限委譲が行われた北アイルランドは、ベルファストのストーモントに議会有していた。その後、1960年代後半から北アイルランドにおけるテロ活動や武力闘争が激化し、北アイルランド紛争が始まったことで、英国政府は、1972年北アイルランド (臨時措置) 法<sup>(5)</sup>により北アイルランド議会の機能を停止

し、1973年北アイルランド憲法<sup>(6)</sup>により議회를廃止した。同法は、権限委譲の回復のため、北アイルランド議会 (Northern Ireland Assembly) の立法権や北アイルランド執政府 (Northern Ireland Executive) の構成等についても定めたが、政情は安定せず、結局英国の1974年北アイルランド法<sup>(7)</sup>により、北アイルランド議会は解散となった。その後、基本的に英国の北アイルランド担当大臣を通じた英国政府による直轄統治が継続することとなる。なお、北アイルランド担当大臣による行政の審査等を行う北アイルランド議会 (Northern Ireland Assembly) が1982年に設けられたが、1986年に解散されている。

## II ブレア政権下の分権改革

### 1 1998年スコットランド法による立法権と課税権の委譲

スコットランド<sup>(8)</sup>は、主にケルト系の民族から成り、1707年のイングランドとの統合の際も、ス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することとされた。

1885年には連合王国にスコットランド省 (Scottish Office) が設置され<sup>(9)</sup>、スコットランドの行政に関する事項を決定し、包括交付金の配分を行ってきた。しかし、1880年代のアイルランド自治に関する議論を一つの契機に、スコットランドの自治を求める動きが展開され、

(3) Home Rule Bill.

(4) Government of Northern Ireland Act 1920 (10&11 Geo.5. c.67).

(5) Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972 (c.22).

(6) Northern Ireland Constitution Act 1973 (c.36). なお、一院制の北アイルランド議会 (Northern Ireland Assembly) の設置、選挙等について規定する1973年北アイルランド議会法 (Northern Ireland Assembly Act 1973 (c. 17)) も制定された。

(7) Northern Ireland Act 1974 (c.28).

(8) スコットランドは、グレートブリテン島の北部に位置し、エディンバラを中心とした人口5,313千人 (英国の全人口63,705千人の8.3%) の地域である (人口は、Office for National Statistics, *Statistical bulletin: Annual Mid-year Population Estimates, 2011 and 2012*, 8 August 2013, pp.7, 9の2012年央の推計人口。以下同じ。)。なお、1994年地方政府等 (スコットランド) 法 (Local Government etc. (Scotland) Act 1994 (c.39)) により、スコットランドの地方制度は二層制から単一自治体による一層制に変更され、32のユニタリー・カウンシル (unitary council) が設置された。

(9) Scottish Office は、ブレア政権下の1999年7月1日、Scotland Office に改組されている。



1934年にはスコットランド国民党 (Scottish National Party: SNP) が結成され、その後勢力を拡大していった。スコットランドの民族主義の高まりによるスコットランドの独立を抑えるため、キャラハン労働党政権は、1979年3月に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が、賛成多数を得たものの、有権者の40%以上という要件を満たさなかったため、議会設置に至らなかった。

その後、マーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher) 首相の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た。しかし、保守党政権の下で、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>(10)</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>(11)</sup>されるに至った。1989年には、1970年代の権限委譲の運動に際して設立されたスコットランド議会キャンペーン (Campaign for a Scottish Assembly) を前身とするスコットランド憲法会議 (Scottish Constitutional Convention) が、労働党、自由民主党、労働組合、産業界、教会、地方自治体などが広範に参加した超党派の組織として結成され (保守党とスコットランド国民党は不参加)、1995年にはスコットランド議会の設置等について最終報告書を公表した。

これを受けて、労働党は、スコットランドの分離独立を回避するため、1997年庶民院総選挙のマニフェストに、スコットランドへの権限委譲に関するレファレンダムの実施とスコットランド議会の設置を掲げた。総選挙において勝

利した労働党のブレア政権の下で、1997年9月11日に、①スコットランド議会の設置、②スコットランド議会の課税変更権保有について、レファレンダムが実施された結果、いずれも賛成多数で可決された。

スコットランドに対しては、1998年スコットランド法<sup>(12)</sup>により、新たに設置されたスコットランド議会 (Scottish Parliament) に対して、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が委譲され、また、所得税の3%について域内の課税変更権が付与された。スコットランド議会に立法権が委譲された分野は、教育、運輸、住宅、経済開発、農業、環境、地方政府等といった広範なものである。なお、連合王国議会は、スコットランドに委譲された事項についても立法を行うことができるが、スコットランド議会の同意なしには、立法を行わないこととされている<sup>(13)</sup>。なお、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、実際には行使されていない<sup>(14)</sup>。

スコットランド執政府 (Scottish Executive) は、議院内閣制をモデルとし、首相に相当する首席大臣 (First Minister) その他の各大臣は議員の中から選出され、議会に責任を負う。ただし、首席大臣に議会の解散権はない。議会の任期は4年で、議会が総議員の3分の2以上の賛成で解散を決定した場合及び議会が一定の期間内に首相の指名を行い得なかった場合には特別総選挙が実施される<sup>(15)</sup>。スコットランド議会には追加型議席制度 (Additional Member System: AMS)<sup>(16)</sup> という単純小選挙区制に比例代表制を組み合わせた制度が採用されている。

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

(11) 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.

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

(13) これは、1998年スコットランド法の法案審議過程でこのことを表明したスコットランド省政務官スウェル卿 (Lord Sewel) の名をとってスウェル慣行 (Sewel Convention) と呼ばれるもので、当初予想された以上に多く行使されている (Paul Bowers, *The Sewel Convention*, House of Commons Library Standard Note, SN/PC/2084, 25 November 2005, pp.1, 8-9).

(14) 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.

スコットランド執政府の財政は、スコットランド省の予算を引き継ぎ、包括交付金を英国の国庫から受ける。包括交付金には、バーネット・フォーミュラ (Barnett Formula)<sup>(17)</sup> と呼ばれる算定方式が用いられ、スコットランドに多く配分されている。

## 2 1998年ウェールズ統治法による行政的な権限委譲

ウェールズ<sup>(18)</sup> は、イングランドとの関係においては、言語的・文化的特徴はあるものの、制度的な差異は少なく、経済的基盤も脆弱なことから、独立や権限委譲に対する気運は必ずしも高いものではなかった。

しかし、ウェールズにも民族主義政党プライド・カムリ (Plaid Cymru) が1925年に結成され、勢力を拡大していくことがその後の権限委譲の動きにつながる。1964年にはウェールズ省 (Welsh Office) が設置され<sup>(19)</sup>、ウェールズにおける行政を管轄し、包括交付金の配分を行ってきた。1979年、キャラハン労働党政権は、ウェールズへの議会設置に関するレファレンダムを実施したが、わずかな賛成しか得られず否決された。

その後、ブレア労働党政権下の1997年9月18日、ウェールズへの議会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、1998年ウェールズ統治法<sup>(20)</sup>により、新たに設置されたウェールズ国民議会 (National Assembly for Wales) に対して、農林水産・食料、文化、経済開発、教育・訓練、環境、保健、住宅、産業、地方政府、観光、運輸、ウェールズ語等の分野についての命令・規則といった第二次立法権が委譲された。スコットランドについては留保事項を除き原則としてスコットランド議会の権限とされたのとは異なり、ウェールズについては委譲される権限が限定列挙される形が採られた。また、第一次立法権及び域内の課税変更権は委譲されず、ウェールズ省の執行権限が委譲された。

当初ウェールズでは、立法部と行政部の分立は行われず、任期4年の議会は執行機関でもあり、ウェールズ国民議会が選出した首席大臣及び首席大臣が任命した7名の大員から成る執行委員会 (Executive Committee) が執行を担うこととされた。ウェールズ国民議会にも、スコットランド議会と同様、追加型議席制度が採用されている。

## 3 1998年北アイルランド法による立法権の委譲

北アイルランド<sup>(21)</sup>の権限委譲は、英国残留を望むプロテスタント系と分離独立を求めるカトリック系両住民間のテロ活動を含む深刻な対

(15) ただし、特別総選挙が任期満了による通常総選挙予定日の6か月以内に実施された場合には、通常総選挙は行われない。

(16) 追加型議席制度では、選挙人は、小選挙区に1票、比例区に1票を投票する。各政党の得票数を、比例区内の小選挙区での獲得議席数に1を加えた数で除して、最大数を得た政党にまず1議席が与えられる。次回以降は、得票数を、比例区で得た議席を含めた獲得議席数に1を加えた数で除し、最大数を得た政党に1議席ずつ与えるという手順を繰り返す。なお、追加型議席制度は、日本で提案された小選挙区比例代表連用制と同じ結果となる。

(17) バーネット・フォーミュラ (Joel Barnett 元大蔵首席大臣 (Chief Secretary to the Treasury) の名をとってこのように呼ばれる。) 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こととなる。

(18) ウェールズは、グレートブリテン島の西部に位置し、カーディフを中心とした人口3,074千人 (英国の全人口の4.8%) の地域である。なお、1994年地方政府 (ウェールズ) 法 (Local Government (Wales) Act 1994 (c.19)) により、ウェールズの地方制度は二層制から単一自治体による一層制に変更され、22のユニタリー・カウンシルが設置された。

(19) Welsh Office は、ブレア政権下の1999年7月1日に Wales Office に改組されている。

(20) Government of Wales Act 1998 (c.38)。

立が大きな背景となっている。

1996年から北アイルランドの諸政党、英国政府、アイルランド政府の間で交渉が行われ、1998年4月10日、全当事者により「ベルファスト合意」ないし「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22日、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<sup>(22)</sup>。1998年北アイルランド（選挙）法<sup>(23)</sup>により、北アイルランド議会（Northern Ireland Assembly）議員が選出されることとされた。また、北アイルランド執政府（Northern Ireland Executive）については、首席大臣及び副首席大臣は、プロテスタント系とカトリック系の双方から1人ずつ選出することとされ、同等の権限を有する複数首相制が採用された。また、閣僚も各政党の勢力比に応じて選出して、執行委員会（Executive Committee）に出席することとされた。そして、1998年北アイルランド法<sup>(24)</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」、司法、警察、民間防衛、火器爆発物規制など連合王国の北アイルランド担当大臣及び連合王国議会に権限が留保される「留保事項」等を除き、立法権が委譲されることとされ、1999年12月2日に正式

に権限委譲が行われた。北アイルランド議会は、任期4年で、議会が総議員の3分の2以上の賛成で解散を決定した場合又は議会が一定の期間内に首相及び副首相の選出を行い得なかった場合には、特別総選挙が実施されることとされた。北アイルランド議会には比例代表制の一種である単記移譲式投票制（Single Transferable Vote: STV）<sup>(25)</sup>が採用されている。

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、英国政府は、2000年北アイルランド法<sup>(26)</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、英国政府は、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（Northern Ireland Office）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<sup>(27)</sup>については、スコットランドへの権限委譲によって、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くなる一方で、スコットラン

(21) 北アイルランドは、アイルランド島の北東部に位置し、ベルファストを中心とした人口1,823千人（英国の全人口の2.8%）の地域である。なお、従前設置されていた北アイルランド議会の法律である1971年（北アイルランド）地方政府区域法（Local Government Boundaries Act (Northern Ireland) 1971 (c.9)）及び1972年（北アイルランド）地方政府法（Local Government Act (Northern Ireland) 1972 (c.9)）により、北アイルランドの地方制度は二層制から単一自治体による一層制に変更され、26のディストリクト・カウンシル（district council）が設置された。

(22) アイルランド共和国においても、同日にレファレンダムが実施され、賛成多数を得た。

(23) Northern Ireland (Elections) Act 1998 (c.12).

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

(25) 単記移譲式投票制は定数2以上で、選挙人は各候補者に1、2、3…と選好順位を付して投票する。第1順位票の集計で当選基数以上の票を獲得した候補者が当選となる。当選者が定数に満たない場合、当選者の得票から当選基数を引いた票（剰余票）を第2順位が付された候補者に移譲し、当選基数に達する候補者がいれば当選となる。この手順を繰り返しても定数に満たない場合は、最下位得票者の票を第2順位が付された他の候補者に移譲する。当選者数が定数に達するまでこの手順を繰り返す。

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

(27) イングランドはグレートブリテン島の大半を占め、人口53,493千人（英国の全人口の83.9%）で更にロンドン以外では8地域に分かれる。なお、1992年地方政府法（Local Government Act 1992 (c.19)）に基づく委任法規命令により、新たにユニタリー・カウンシルが設置され、イングランドでは二層制と単一自治体による一層制とが混在することとなった。



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) という問題がある<sup>(28)</sup>。また、権限委譲後にイングランドをいかに統治すべきかという広範な課題であり、人口の約 84% を占めるイングランドの固有の議会がないことに係るイングリッシュ・クエスチョン (English Question) などの課題が残された。

イングランドについては、メジャー保守党政権時代の 1994 年、行政区画としての地域 (リージョン (region)) (図 2 及び表 2 を参照) 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、1998 年地域開発公社法<sup>(29)</sup>により、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。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<sup>(30)</sup>。

公選の地域議会設置のための第一段階の立法として、2003 年地域議会 (準備) 法<sup>(31)</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とされ、スコットランドに近いこともあって、公選議会の設置に積極的な反応があった。

地域議会設置のための第二段階の立法として、レファレンダムで賛成が得られた地域に主務大臣の命令で地域議会を設置することを可能とする、地域議会法案草案<sup>(32)</sup>が、2004 年 7 月 22 日に、副首相府によって公表された。

2004 年 11 月 4 日に行われたノース・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では、反対意見が多数を占めた。2004 年 11 月 8 日、議会においてジョン・プレスコット (John Prescott) 副首相は、レファレンダムが予定されていた残る 2 地域<sup>(33)</sup>でのレファレンダムを直ちには行わないことを表明し、イングランド内における地域議会設置による分権は頓挫した。

イングランド内の分権については、権限委譲というより、むしろリージョナリズム (regionalism) と呼ばれるが、ロンドン<sup>(34)</sup>を除くイングランド内の 8 地域での分権が頓挫したことから、イングランド内における統治は、従来どおり、政府事務所、地域開発公社及び地域会議に

(28) ウェスト・ロジアン・クエスチョンは、スコットランドのウェスト・ロジアン選挙区選出のタム・ダリエル (Tam Dalyell) 庶民院議員によって 1970 年代に提起されたもので、同議員は、スコットランドへの権限委譲後は、イングランド選出の庶民院議員がスコットランドの問題に議会で投票できなくなるのに対し、スコットランド選出の庶民院議員はイングランドの問題に投票できることについて疑問を呈した (Tam Dalyell, *Devolution: the end of Britain?* London: Cape, 1977, pp.245-246; Paul Bowers, *The West Lothian Question*, House of Commons Library Standard Note, SN/PC/2586, 18 January 2012, p.4)。

(29) Regional Development Agencies Act 1998 (c.45)。

(30) 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。

(31) Regional Assemblies (Preparations) Act 2003 (c.10)。

(32) *Draft Regional Assemblies Bill*, July 2004 (Cm 6285)。

(33) この 2 地域とは、ノース・ウェスト地域及びヨークシャー・アンド・ザ・ハンバー地域であり、ノース・イースト地域とともにいずれもスコットランド寄りのイングランド北部に位置する。

(34) ロンドンは、サッチャー保守党政権下で広域自治体のグレーター・ロンドン・カウンシル (GLC) が廃止され、ロンドンの行政は、32 の区と 1 のシティ等により担われていた。ブレア政権下で、1998 年グレーター・ロンドン・オーソリティ (レファレンダム) 法 (Greater London Authority (Referendum) Act 1998 (c.3)) に基づき、1998 年 5 月 7 日、グレーター・ロンドン・オーソリティ (GLA) の設置に係るレファレンダムが、賛成多数で可決され、公選市長と公選議会が置かれることとなった。ただし、この改革は、ウェストミンスター議会から一定の権限を委譲するものとは異なる。

図2 イングランドの地域（リージョン）



(注) イングランド内の各地域（リージョン）は、2011年3月をもって政府事務所が廃止されたため、現在は統計目的のための区域となっている。なお、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドは、リージョンではないが、英国全体を対象とする統計上、リージョンと同等に取り扱われる。また、1999年以降、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド、イングランド内の各地域は、英国における欧州議会選挙の選挙区とされている。

(出典) d.maps.com: free maps. <[http://d-maps.com/carte.php?num\\_car=5594&lang=en](http://d-maps.com/carte.php?num_car=5594&lang=en)>

よることが継続することになった<sup>(35)</sup>。その後、2007年6月にブラウン政権となって、イングランド内のロンドンを含む9地域をそれぞれ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・経済開発及び建設法<sup>(36)</sup>により地域会議の根拠規定も廃止され、これに代えて、地方自治体の議会運営と行政執行を担うリーダーで構成されるリーダー委員会（Leaders' Boards）が設けられるなどした。なお、2010年の政権交代後の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>(37)</sup>により地域開発公社も廃止され、2011年地方主義法<sup>(38)</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。

このように、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドとは異なり、イングランド内の分権改革は進展しなかった。結局、イングランドには、高い集権制が残存することとなったのである<sup>(39)</sup>。

表2 イングランドの各地域（リージョン）の人口、面積及び人口密度

地域	人口 (1,000人)	面積 (km <sup>2</sup> )	人口密度 (人口/面積 (km <sup>2</sup> ))
イングランド	53,493.7	130,279	411
ノース・イースト	2,602.3	8,573	304
ノース・ウェスト	7,084.3	14,106	502
ヨークシャー・アンド・ザ・ハンバー	5,316.7	15,408	345
イースト・ミッドランズ	4,567.7	15,607	293
ウェスト・ミッドランズ	5,642.6	12,998	434
イースト	5,907.3	19,109	309
ロンドン	8,308.4	1,572	5,285
サウス・イースト	8,724.7	19,069	458
サウス・ウェスト	5,339.6	23,837	224

(出典) Office for National Statistics, "1 Key statistics – population," *Region and Country Profiles: Key Statistics 19 December 2013* を基に筆者作成。

(35) 石見 前掲注(30), pp.109, 143.

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

(37) Public Bodies Act 2011 (c.24).

(38) Localism Act 2011 (c.20). なお、この法律の題名には、「2011年地域主義法」「2011年地域主権法」などの訳が充てられることもある。

### III 権限委譲の進展

ブレア労働党政権で実施された権限委譲は、ブラウン労働党政権においても継続された。なお、中央政府と地方政府との関係については、協働・責任分担を定めるものとして、2007年12月に英国政府とイングランド及びウェールズの地方自治体を代表する機関である地方政府協会（Local Government Association: LGA）との間で『中央地方協定』<sup>(40)</sup>が締結された。また、中央政府と権限委譲を受けた各政府との連絡、協議、情報交換等の相互関係を記したものとして、2010年3月に英国政府とスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの各政府との間で『権限委譲—了解覚書及び補足合意書—』<sup>(41)</sup>が締結された。

そして、2010年5月の庶民院総選挙を経た政権交代後も、権限委譲は、憲法・政治改革の一つとして保守党・自由民主党によるキャメロン連立政権の連立合意に掲げられ、一定の進展を見せている。

#### 1 スコットランドへの権限委譲の進展

##### (1) 権限委譲の拡充

更なる権限委譲を目指して、2007年12月6日、スコットランド議会において、労働党の提案と保守党、自由民主党の賛成（独立を標榜するスコットランド国民党は反対）により、グラスゴー大学総長のケネス・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）が設置された。政権交代前の2009年6月15日、

同委員会は、最終報告書『スコットランドの改善を目指して—21世紀のスコットランドと連合王国—』<sup>(42)</sup>をスコットランド議会議長及び連合王国のスコットランド担当大臣に提出し、権限委譲の拡充を勧告した。また、連合王国議会でも、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が、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する報告書を提出した。

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なり、2010年11月30日に法案が連合王国議会に提出された。その後、両院で多くの修正案が提出され、2012年5月1日、2012年スコットランド法<sup>(43)</sup>が制定された。

同法は、スコットランド議会の課税権限（所得税の一部税率決定権）、借入金等の財政権限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限を委譲するものである。また、政府部門の法律上の名称を、スコットランド執政府（Scottish Executive）から、2007年から自称として用いられてきたスコットランド政府（Scottish Government）に改めるほか、スコットランド議会の選挙管理事務等の行政権限を委譲するものである。

##### (2) スコットランド独立レファレンダム

その一方で、2011年5月5日のスコットランド議会総選挙により、スコットランドの独立をマニフェストに掲げるスコットランド国民党が、129議席中69議席を獲得して勝利し、単独過半数政権を形成して以降、スコットランドの独立を問うためのレファレンダムの実施に向

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

(40) HM Government and Local Government Association, *The Central-Local Concordat*, 12 December 2007.

(41) *Devolution-Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*, Between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee, March 2010 (Cm 7864).

(42) Commission on Scottish Devolution, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, Final Report, June 2009.

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

けた動きが進展していく。

これに先立ち、スコットランド国民党による少数政権であった2007年8月から2009年11月にかけて、スコットランド政府が、国民的対話（National Conversation）を開始した。これは、大臣が公衆の質問を受ける形でスコットランド内の各地で会議を開催するものである。まず、2007年8月、スコットランド政府から討議用文書として『スコットランドの未来の選択—国民的対話—現代世界における独立と責任』<sup>(44)</sup>が公表された。討議結果は、2009年11月のスコットランド政府の白書『あなたのスコットランド、あなたの意見—国民的対話—』<sup>(45)</sup>にとりまとめられた。2012年1月25日、スコットランド首席大臣によって独立レファレンダムの協議文書『あなたのスコットランド、あなたのレファレンダム』<sup>(46)</sup>が公表され、同年5月11日に公開協議を終了し、26,000件を超える回答を集めた。

2012年10月15日、エディンバラ合意（Edinburgh Agreement）が、キャメロン首相とアレックス・サモンド（Alex Salmond）首席大臣によって署名された。この合意で、スコットランド議会が、高い公正性、透明性及び妥当性をもって、スコットランドの独立に関するレファレンダムを実施することが確認された。また、スコットランドの独立を問うレファレンダムを2014年末までに実施することとされた。

スコットランド政府は、独立に至らない最大限の権限委譲（Devolution Max）をレファレンダムの第二の設問とすることを排除していなかったが、2013年1月30日、英国の独立機関である選挙委員会（Electoral Commission）の勧告を受け入れ、レファレンダムの設問を「スコットラ

ンドは独立国となるべきか？ はい／いいえ」

（Should Scotland be an independent country? Yes/No）の一問のみとすることとなった。

2013年2月5日、スコットランド政府は、独立レファレンダムで賛成多数となった場合にいかなる統治構造となるかについての一連の文書の第一弾として、『スコットランドの未来—レファレンダムから独立と成文憲法へ—』<sup>(47)</sup>を公表し、2016年3月までに独立を果たすことを示した。なお、2013年8月7日にはスコットランド議会の立法により、2013年スコットランド独立レファレンダム（投票権）法<sup>(48)</sup>が制定され、独立レファレンダムの投票権年齢を16歳以上とすることとされた。2013年12月17日には同じくスコットランド議会の立法により、2013年スコットランド独立レファレンダム法<sup>(49)</sup>が制定され、2014年9月18日にレファレンダムを実施することとされた。

なお、2011年のスコットランド議会総選挙以降、報道機関各社等により、独立について世論調査が行われてきたが、おおむね独立に対する反対意見が賛成意見を上回っていた。一方、独立を求める運動組織であるイエス・スコットランド（Yes Scotland）は、独立の利点を強調するキャンペーンを展開した。2014年に入り、英国政府は、スコットランドの分離独立による英国の弱体化への危機感から、スコットランド独立を阻止しようとの姿勢を強めるようになる。2014年2月7日、キャメロン首相が独立に反対の意思を表明したほか、2014年2月13日、ジョージ・オズボーン（George Osborne）蔵相がポンド使用を認めないとするなどの発言を行った。英国政府は、2014年4月に刊行した『英国におけるスコットランド』<sup>(50)</sup>でも、スコット

(44) Scottish Executive, *Choosing Scotland's Future: A National Conversation: Independence and Responsibility in the Modern World*, August 2007.

(45) Scottish Government, *Your Scotland, Your Voice: A National Conversation*, November 2009.

(46) Scottish Government, *Your Scotland, Your Referendum*, January 2012.

(47) Scottish Government, *Scotland's Future: from the Referendum to Independence and a Written Constitution*, February 2013.

(48) Scottish Independence Referendum (Franchise) Act 2013 (asp 13).

(49) Scottish Independence Referendum Act 2013 (asp 14).



ランドの英国残留に向けた投票の呼びかけを行っている<sup>(51)</sup>。

## 2 ウェールズへの権限委譲の進展

### (1) 権限委譲の拡充

ウェールズには、1998年ウェールズ統治法に基づき第二次立法権が委譲された後、2006年ウェールズ統治法<sup>(52)</sup>により権限委譲の範囲拡大が定められていた。

これに先立つ2002年2月、ウェールズ国民議会は、現行法制の下で可能な立法部と行政部の分立を求める動議を全会一致で可決した。2002年5月以降、議会の執行権限を行使する執行委員会は、広義の議会と区別し、ウェールズ議会政府 (Welsh Assembly Government) と称することとなった。ウェールズ執行委員会は、内閣ないし政府として活動したことから、権力の分立が進んだわけであるが、法的にはウェールズ国民議会がなお執行の責任を有するものとされた<sup>(53)</sup>。

2002年7月、ウェールズ議会政府は、ウェールズ出身で前貴族院院内総務のリチャード卿 (Lord Richard) を委員長とする委員会を設置し、権限委譲の在り方について調査することとした。同委員会の報告書では、ウェールズ国民議会の第一次立法の制定権、立法部と行政部の分立について勧告がなされた。2004年10月、ウェールズ国民議会は、1998年ウェールズ統治法を改正するための早期の立法措置を求める決議を採択した。

2005年6月には、英国政府の白書『ウェールズの統治の改善』<sup>(54)</sup>が公表された。白書では、ウェールズの立法部と行政部を法的に分離することが提案された。また、選挙区選挙及び比例区選挙の重複立候補の禁止、スコットランド議

会と同様の総議員の3分の2以上の議決による特別総選挙の導入が提案された。ウェールズ国民議会の立法権については、第一段階で、連合王国議会の法律でウェールズ国民議会が第二次立法を広範に行い得るようにすること、第二段階で、枢密院令 (Order in Council) によりウェールズ国民議会の立法権を強化すること、第三段階で、レファレンダムを実施した上でウェールズ国民議会に第一次立法権を付与することが提案された。

2005年7月25日、1998年ウェールズ統治法を全面的に改正する2006年ウェールズ統治法が制定された。同法は、ウェールズ政府をウェールズ議会から分離し、議会に対して責任を負うものとし、それまで自称として用いられてきたウェールズ議会政府を法律上の名称とするものである。また、ウェールズ国民議会の立法権を強化し、農林水産・地域開発、文化、経済開発、教育・訓練、環境、食料、保健、運輸、住宅、地方政府、観光、ウェールズ語等の各分野のうち特定事項については、ウェールズ国民議会の議決及び枢密院令による承認を経て、法律の効力を有する規定を制定することができるものとする。各分野及び特定事項の追加・改廃は、ウェールズ国民議会及び連合王国議会による草案承認等を経た後、枢密院令によって行われるものとする。さらに、ウェールズ国民議会の第一次立法権についての賛否を問うレファレンダムが、ウェールズ国民議会の総議員の3分の2以上の賛成による決議を経て、枢密院令に基づき、ウェールズで実施されるものとする。レファレンダムで承認された場合には、前述の立法権強化規定は失効し、各分野について、法定の除外事項を除き、ウェールズ国民議会は第一次立法権を有することとされた。

(50) HM Government, *Scotland in the UK*, April 2014.

(51) *ibid.*, p.19.

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

(53) Oliver, *op.cit.*(2), p.275.

(54) *Better Governance for Wales*, June 2005 (Cm 6582).

この法律は、ウェールズ国民議会の総選挙が実施された2007年5月3日以降、全面的に施行されている。

## (2) 政権交代後のレファレンダムの実施

前述のように、前労働党政権による権限委譲については、保守党・自由民主党政権の連立合意に掲げられ、2010年5月の英国の政権交代後も進展を見せた。2006年ウェールズ統治法に基づく2010年12月15日の枢密院令<sup>(55)</sup>により、第一次立法権の委譲に関するレファレンダムの期日等が定められた。2011年3月3日のウェールズにおけるレファレンダムで、投票率35.6%、賛成63.5%、反対36.5%の結果となり、ウェールズに、農林・地域開発、文化、経済開発、教育・訓練、環境、食料、保健、運輸、住宅、地方政府、観光、ウェールズ語等の一定の第一次立法権が委譲された。

また、2008年にウェールズ議会政府によって、エコノミストのジェラルド・ホルザム (Gerald Holtham) 氏を委員長とする、ウェールズの基金及び財政に関する独立委員会が設置され、同委員会は、バーネット・フォーミュラ、税源及び借入金について検討を行い、2010年7月、最終報告書を提出した。これは、2011年10月11日に英国政府によって設置され、前ウェールズ国民議会書記官長のポール・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) に引き継がれた。同委員会は、2012年11月にウェールズ国民議会の財政権強化について報告書を公表したほか、2014年3月3日にはウェールズ国民議会の権限の在り方に関する報告書を公表した。これを受けて英国政府は、2013年

12月にウェールズ法案草案<sup>(56)</sup>を連合王国議会に提出し、2014年2月に庶民院ウェールズ問題委員会が報告書を公表している。2014年3月31日、ウェールズ国民議会の任期を4年から5年に改め、ウェールズ議会政府をウェールズ政府 (Welsh Government) に改称するとともに、印紙税・埋立税の課税権限を委譲すること等を内容とするウェールズ法案<sup>(57)</sup>が庶民院に提出された。同法案は、2014-15年会期に継続され、2014年6月24日に庶民院を通過し、貴族院に送付されている。

## 3 北アイルランドへの権限委譲の進展

### (1) 北アイルランドの自治再開

2005年7月28日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、英国政府と北アイルランド政府との間で交渉が再開された。2006年5月8日、2006年北アイルランド法<sup>(58)</sup>が制定され、北アイルランド議会が同年11月25日より前に首席大臣及び副首席大臣の選出等を行った場合には、権限委譲を回復することとされた。しかし、これは不調に終わったため、2006年10月13日、各コミュニティ間の権限分有、警察、人権等の諸問題について、スコットランドのセント・アンドルーズにおいて合意が締結された。2006年11月22日に制定された2006年北アイルランド (セント・アンドルーズ合意) 法<sup>(59)</sup>によって、「暫定議会」を設置することとし、2007年3月7日に北アイルランド議会の選挙が行われたが、同年3月26日までの期限内には執政府が組織されなかった。このため、2007年北アイルランド (セント・アンドルーズ合意) 法<sup>(60)</sup>により期限が延長され、同年5月8日に北アイルラ

<sup>(55)</sup> The National Assembly for Wales Referendum (Assembly Act Provisions) (Referendum Question, Date of Referendum Etc.) Order 2010 (No.2837).

<sup>(56)</sup> *Draft Wales Bill*, December 2013 (Cm 8773).

<sup>(57)</sup> Wales Bill 2013-14.

<sup>(58)</sup> Northern Ireland Act 2006 (c.17).

<sup>(59)</sup> Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006 (c.53).

<sup>(60)</sup> Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2007 (c.4).

ンドの議会と執政府による自治が再開された。

## (2) 警察及び司法に関する権限委譲

北アイルランドの警察組織であった王立アルスター警察 (Royal Ulster Constabulary: RUC) は、プロテスタント系が多くを占めてきたことから、カトリック系住民からの信頼を喪失していた。2000年警察 (北アイルランド) 法<sup>(61)</sup>により、王立アルスター警察は北アイルランド警察機構 (Police Service of Northern Ireland) に改称され、北アイルランド警察委員会も設置されたが、警察、刑事司法などの権限は、依然として英国に留保されてきた。また、司法官職の任免は、首席大臣及び副首席大臣が責任を有するものとされてきた。

自治再開後、2008年11月18日、民主統一党のピーター・ロビンソン (Peter Robinson) 首席大臣とシン・フェイン党のマーチン・マクギネス (Martin McGuinness) 副首席大臣は、北アイルランド議会への警察及び司法に関する権限委譲について合意したと発表した。

2009年3月12日に制定された2009年北アイルランド法<sup>(62)</sup>は、この合意を実現するためのものである。この法律は、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警察及び司法を掌る司法省を設置するものである。北アイルランドの司法大臣は、北アイルランド議会によって指名され、かつ、各コミュニティから横断的に選出される。同大臣は、北アイルランド執政府の執行委員会への出席が認められる。また、司法の独立性を高めるため、1978年裁判所 (北アイルランド) 法及び2002年司法 (北アイルランド) 法<sup>(63)</sup>を改正し、司法官職に係る任命については北アイルランド司法任命委員会が、罷免については北アイルランド首席

裁判官が責任を有するものとされた。なお、これらの措置は、2012年5月1日までの暫定的なものであり、北アイルランド議会における決議又は立法により、恒久的な措置とすることとされた。北アイルランド議会の立法により、2010年司法省 (北アイルランド) 法<sup>(64)</sup>が2010年2月12日に制定され、北アイルランド首席大臣及び副首席大臣の命令によって、同年4月12日から、全面的に施行されている。

以上のほか、2009年北アイルランド法は、2002年司法 (北アイルランド) 法を改正し、北アイルランド公訴局長官 (Director of Public Prosecutions for Northern Ireland: DPPNI) を非大臣省の単独法人とする。また、1998年北アイルランド法第86条を改正し、同法第4条に基づく命令により、英国政府当局と北アイルランド当局との間で、職務の移管等を行い得るものとする。これにより、立法権が連合王国議会に留保されている場合であっても、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が可能となる。この法律は、英国の北アイルランド担当大臣の施行命令によって2010年4月12日から、全面的に施行されている。

さらに、2014年3月13日、北アイルランド議会議員と連合王国議会庶民院議員の兼職禁止、北アイルランド議会の議員数の削減を可能とする議員定数の「留保事項」化、北アイルランド議会の5年固定任期化、北アイルランド司法大臣の任命及び罷免手続の改正等を内容とする2014年北アイルランド (諸規定) 法<sup>(65)</sup>が制定されている。

(61) Police (Northern Ireland) Act 2000 (c.32).

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

(63) Judicature (Northern Ireland) Act 1978 (c.23); Justice (Northern Ireland) Act 2002 (c.26).

(64) Department of Justice Act (Northern Ireland) 2010 (c.3).

(65) Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act 2014 (c.13).



## IV 英国の単一制・集権制の変容

### 1 未完の分権改革

#### (1) 権限委譲の成功と蹉跌

英国の地方分権改革は、第二次世界大戦後の保守党・労働党の二大政党による政権交代に伴う集権と分権の振幅の中で行われてきた。

英国の権限委譲のプロセスは、単一国家における地方分権改革のモデルとして多くの示唆に富んでいるが、連合王国の成立過程が、英国の分権改革における固有の背景となっている点には留意する必要がある。英国では、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドが異なる歴史を有し、イングランドとの関係も異なることから、非対称の権限委譲がなされた。すなわち、スコットランドには第一次立法権と課税変更権、ウェールズには第二次立法権（後に第一次立法権も委譲）、北アイルランドには第一次立法権が委譲され、執政府の在り方も含めて、画一的な分権ではなく一国多制度型の分権が行われた。しかし、課題として、スコットランド等選出の庶民院議員とイングランド選出の庶民院議員との間における法律事項への関与の不均衡というウェスト・ロジアン・クエスチョンが未解決のものとして残されている。また、イングランドにのみ固有の議会がないというイングリッシュ・クエスチョンの解決のために試みられたイングランド内における分権改革の停滞は、分権改革の契機としての地域アイデンティティの重要性も示している。そして、イングランド内におけるロンドンを除く八つの地域議会の設置が頓挫したことが、イングランドと他の地域との間の非対称性を更に際立たせることとなっている。

#### (2) 地域代表の上院構想の消滅

なお、ブレア政権下で進められた英国議会の貴族院改革においては、貴族院改革に関する王立委員会（Royal Commission on the Reform of the House of Lords）が2000年に提出した報告書において、改革後の第二院は英国全体を代表すべきとしつつ、地域代表議員として、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド、ロンドン、イングランド内の八つの地域をそれぞれ代表する公選議員の一部導入が提案された。改革後の第二院の約550名程度の議員のうち、地域代表議員は、庶民院の総選挙又は5年ごとの欧州議会議員選挙と同時期に、各地域（欧州議会議員選挙と同様の12選挙区）から、比例代表制により、65名、87名又は195名を3分の1ずつ選出することとされた。しかし、イングランド内の各地域への分権が頓挫したことにより、第二院への地域代表議員導入も構想から外れていく。実際、その後の貴族院改革での議論では、大部分を公選議員とする方向に議論が推移し、2001年政府白書では一部の議員は地域代表とすることが示され、2007年政府白書も地域別の公選議員の導入を想定していたが、2008年7月の政府白書では、公選化された議員は、英国全体を代表すべきとされ、全て国民代表へと性格を変えた<sup>(66)</sup>。イングランド内の各地域に地域議会を設置する構想が頓挫したことから、仮にスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドと並んで、イングランド全体の地域代表議員を導入しようとしても、人口の約84%を占めるイングランドが巨大過ぎるため、現実味に乏しいと言わざるを得ない。

さらに、このような経緯をたどり、地域代表機能を担う第二院構想が実現されない中、権限委譲が相当程度進展したスコットランドにおいては、キャメロン首相とサモンド首席大臣との間での政治的交渉を経て、最大限の権限委譲と

<sup>(66)</sup> 詳しくは、田中嘉彦「英国の貴族院改革—二院制の史的展開と上院改革の新動向—」『レファレンス』731号、2011.12, pp.49-77. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3196933\\_po\\_073104.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196933_po_073104.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)を参照。



いう選択肢を超えて、分離独立を問うレファレンダムの実施にまで進んでいる。

## 2 単一制・集権的な政治制度の変容

### (1) デモクラシーの類型化分析

カリフォルニア大学サンディエゴ校のアレンド・レイプハルト (Arend Lijphart) 名誉教授は、デモクラシーの類型を、「多数派型」(Majoritarian Model)、すなわち権力ないし権威が選挙民多数派ないし議会多数派に集中するような政治の仕組みを採用する国で、英国の経験を主たる素材とすることから「ウェストミンスター・モデル」(Westminster Model)とも呼ばれるものと、「合意型」(Consensus Model)、すなわち選挙により勝利した政党ないし議会多数派と少数派との合意に重点を置く政治の仕組みを採用する国、という二大類型に分類した<sup>(67)</sup>。

レイプハルト教授は、「多数派型」の典型例として、英国、1996年の比例代表制の一種である混合議席比例制 (Mixed Member Proportional: MMP) 導入以前のニュージーランド、後述する「執政府・政党次元」においてバルバドスを挙げ、「合意型」の典型例として、スイス、1993年の連邦制導入以降のベルギー、欧州連合 (European Union: EU) を挙げている<sup>(68)</sup>。そして、純粋な「多数派型」は、英国、1996年以前のニュージーランド、後述の「執政府・政党次元」に関して旧英領のカリブ海諸国といった国に限られる極めて稀なものであるとする<sup>(69)</sup>。

レイプハルト教授は、世界36か国のデモクラシーの形態を検討するに当たり、多数派型と

合意型の10の相違点を挙げている<sup>(70)</sup>。このうち「執政府・政党次元」における相違点として、①単独過半数内閣 vs 多党連立内閣、②立法府に対する執政府の優位 vs 立法府と執政府の均衡、③二大政党制 vs 多党制、④多数代表制 vs 比例代表制、⑤多元主義的利益媒介システム vs コーポラティズム的利益媒介システムを挙げる。また、「連邦制・単一制次元」における相違点として、⑥単一制・集権制 vs 連邦制・地方分権制、⑦一院制議会における立法権の集中 vs 二院制議会における立法権の分割、⑧軟性憲法 vs 硬性憲法、⑨立法に関する議会の最終権限 vs 立法に関する司法審査制度、⑩執政府に依存した中央銀行 vs 独立した中央銀行を挙げる。

英国は、執政府への権力集中、議会に対する執政府の優位、単純小選挙区制、二大政党制、単一制、一院制型両院制などを要素とする多数派型のプロトタイプとされる。しかし、ブレア政権下の憲法改革 (統治機構改革) 以降、英国の統治機構は大きな変化を遂げてきており、ウェストミンスター・モデルからの乖離については、既に多くの指摘がなされてきた<sup>(71)</sup>。その中でも最も大きな変容があったのが、⑥の相違点にある多数派型の特徴の一つである単一制・集権制である。

### (2) 英国の単一制の変容

レイプハルト教授は、⑥の「単一制・集権制 vs 連邦制・地方分権制」について、分権的連邦制 [5.0ポイント]、集権的連邦制 [4.0ポ

(67) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd ed., New Haven: Yale University Press, 2012, pp.1-8.

(68) *ibid.*, pp.9-45.

(69) *ibid.*, p.7.

(70) *ibid.*, pp.3-4.

(71) 江島晶子「議会制民主主義と「憲法改革」—イギリス・ウェストミンスター・モデル再考—」『ジュリスト』1311号, 2006.5.1・15, pp.92-100; 高見勝利「日本の逆を行くイギリスの議会改革—ウェストミンスター・モデルのゆくえ—」『世界』807号, 2010.8, pp.152-160; 高安健将「動揺するウェストミンスター・モデル?—戦後英国における政党政治と議院内閣制—」『レファレンス』731号, 2011.12, pp.33-47. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3196932\\_po\\_073103.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196932_po_073103.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)>; 小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容—日本政治の「英国化」を問い直す—』(立命館大学法学叢書 14) 法律文化社, 2012 など。

イント]、準連邦制 [3.0 ポイント]、分権的単一制 [2.0 ポイント]、集権的単一制 [1.0 ポイント] という分類枠組みを提示する<sup>(72)</sup>。この枠組みの中で、レイプハルト教授は、1945-1996年の期間について、英国の分類を集権的単一制として1.0のポイントを付与していた<sup>(73)</sup>。

この分析枠組みに基づき、ブレア政権期の英国の多数派型のデモクラシーの変容を分析したシェフィールド大学のマシュー・フリンダーズ (Matthew Flinders) 教授は、1997-2007年の英国の「単一制・集権制」について、権限委譲が行われたため2.5ポイントを付与している<sup>(74)</sup>。これは、準連邦制 [3.0 ポイント] と分権的単一制 [2.0 ポイント] の中間に位置する。

レイプハルト教授は、英国は中央集権の単一国家であるが、二つの例外があり、1921-1972年の間、北アイルランドは固有の議会と内閣を有し、高い自律性を有していたほか、権限委譲によりスコットランドとウェールズは徐々に自律性を高めていると指摘する<sup>(75)</sup>。そして、キャメロン連立政権発足時までを対象とする最近の分析では、英国には、1998年以前は集権的単一制の1.0ポイントを付与しているが、権限委譲が行われた1998年以降は、分権的単一制に変化したとして2.0ポイントを付与している<sup>(76)</sup>。ただし、かかる権限委譲は、イングランド内における分権とは連動しなかったことについて特に指摘している<sup>(77)</sup>。

ブレア改革以降という期間について、フリンダーズ教授の方がレイプハルト教授よりも若干分権の程度を高く評価しているが、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドへの権限

委譲と、イングランド内の八つの地域への権限委譲の頓挫のいずれを重視するかによって評価の分かれが出てくるものと思われる。換言すれば、人口の大部分を占めるイングランド内における高い集権制を重視するならば、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの分権は例外に属するという評価となる。ただし、両学説とも、ブレア改革以降、英国全体としては従来の高い中央集権制から分権的な方向にシフトしたという点では共通しており、英国の多数派型の特徴の一つである「単一制・集権制」は明確に変容を見たという評価をすることができよう。

### (3) 今後の変容動向

今後のウェストミンスター・モデルの変容動向について、ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン憲法ユニットのロバート・ヘーゼル (Robert Hazell) 教授は、単純小選挙区制、単独政党内閣、二大政党制、権限委譲が行われていないイングランド、軟性憲法の局面で多数派型が維持されており、これは2020年まで継続するとの見込みを示している<sup>(78)</sup>。また、ヘーゼル教授は、ウェストミンスター・モデルの変容の方向性として、「現状維持」(Westminster Unchanged)、司法審査等の強化による「憲法化」(Westminster Constitutionalised)、更なる権限委譲による「分権化」(Westminster Devolved)、司法審査の強化と更なる分権化による「転換」(Westminster Transformed)の四つのシナリオを提示し、2020年までの間は、現状維持ないし分権化の可能性が高いとする<sup>(79)</sup>。

このように、英国の憲法改革の請課題の中で

(72) Lijphart, *op.cit.*(67), p.178.

(73) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, 1999, p.189.

(74) Flinders, *op.cit.*(39), p.195.

(75) Lijphart, *op.cit.*(67), pp.16-17.

(76) *ibid.*, p.178.

(77) *ibid.*, pp.16-17.

(78) Robert Hazell, "Conclusion: Where Will the Westminster Model End Up?" Robert Hazell, ed., *Constitutional Futures Revisited: Britain's Constitution to 2020*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, p.286.

も、権限委譲は、庶民院の選挙制度改革、貴族院改革などと比べても相対的に進捗度が高く、ウェストミンスター・モデルの要素のうちでも、将来的進展が相当程度見込まれるものとなっている。

### 3 権限委譲を受けた各地域の政治システム

#### (1) 中央地方の統治構造のねじれ

権限委譲がなされた地域の議会については、スコットランド議会及びウェールズ国民議会では追加型議席制度が、北アイルランド議会では単記移譲式投票制が採用され、地域政党が一定程度勢力を確保するとともに、政党の連立が基本的に不可避となり、連合王国のウェストミンスター議会とは異なる選挙制度と政党システムとなっている。

もっとも、国政レベルでは、執政府の優位、非比例的な選挙制度、一院制型両院制は維持されており、中央レベルの統治機構と地域レベルの統治機構に「ねじれ」が生ずる結果となっている。これは、フリンダーズ教授が、ニュー・レイバーが中央レベルでは多数派型を維持しつつ地域レベルで合意型を目指したことから、「二重の立憲主義」(bi-constitutionalism)と表現したものである<sup>(80)</sup>。

#### (2) スコットランド議会のモデル

スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの議会は、全て一院制を採用している点では、一院制を指向するウェストミンスター・モデルの純粹型ではあるが、むしろ、統治機構を新たに設計するに当たって、多くの小規模国家

において二院制を設ける必要性がなく一院制が選択されているのと同様に、各地域の小規模人口による点は無視できない。また、スコットランド議会の構想の関係者は、ウェストミンスター型でなく、ヨーロッパ大陸諸国を始めとする外国議会を参考として、コンセンサス重視の議会制度を作り出そうとしていた<sup>(81)</sup>という点も重要である。

スコットランドへの一院制議会設置については、1997-98年会期の貴族院で次のような議論がなされている<sup>(82)</sup>。レファレンダム(スコットランド及びウェールズ)法案<sup>(83)</sup>の審議では、ローダーデイル伯爵(The Earl of Lauderdale)から、第一次立法権を獲得することとなるスコットランド議会が一院制であることについて、連合王国議会が二院制を採用していることとの関係から、同一レベルの法律案を審議対象とするにもかかわらず、審議の仕方が異なることについて質問がなされた<sup>(84)</sup>。この問題に関しては、スコットランド省政務官のスウェル卿(Lord Sewel)が、強力な委員会制度の下で立法前審査を増加させることにより、二院制の必要性はなくなるとの見解を示した<sup>(85)</sup>。また、スティール卿(Lord Steel)は、北欧諸国の一院制議会に設けられている審査制度への高い関心を表明し、新たに設置される議会における同様の仕組みの採用可能性について言及した<sup>(86)</sup>。このほかに、スコットランド法案<sup>(87)</sup>の審議では、ラムゼイ女性男爵(Baroness Ramsay of Cartvale)から、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、アイスランドの北欧諸国の議会は一院制であり、北欧諸国の議会の審査、修正、抑制

(79) *ibid.*, pp.293-298.

(80) Flinders, *op.cit.*(39), p.280.

(81) 大山礼子『比較議会政治論—ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル—』岩波書店, 2003, p.160.

(82) 陶山具史「イギリスの道州制(5)」『自治研究』84巻10号, 2008.10, pp.88-89を参照。

(83) Referendum (Scotland and Wales) Bill 1997-98.

(84) *HL Hansard*, 17 June 1997, cols. 1183-1185.

(85) *HL Hansard*, 24 July 1997, cols. 1537- 1538.

(86) *HL Hansard*, 24 July 1997, cols. 1543- 1544.

(87) Scotland Bill 1997-98.



と均衡を参考にすべきとの発言もあった<sup>(88)</sup>。実際にも、1998年スコットランド法施行後数年が経過した時点で、スコットランド議会は、スカンジナビア型議会政治の性格に近い制度設計となっていると評価されている<sup>(89)</sup>。

また、スコットランド、ウェールズでは追加型議席制度、北アイルランドでは単記移譲式投票制が導入された結果、連立政権ないし少数政権が常態化するに至っており、1996年の比例代表制導入後のニュージーランドの一院制議会<sup>(90)</sup>との共通性も認められる。また、スコットランド議会にあっては、委員会が第二院に代わって法案審議における「修正の院」(revising Chamber)の役割を果たすべきという考え方もあり、専門的能力を培った委員による非党派的な議論に、第二院としての役割が期待されたが<sup>(91)</sup>、この点も1951年に一院制に移行した後のニュージーランド議会における特別委員会制度の発達と重なるところがある。

### (3) 各地域の政治システムとウェストミンスター・モデル

権限委譲を受けた各地域の政治システムとウェストミンスター・モデルとの関係について付言するならば、次のとおりである。

権限委譲のための統治機構を形成し、運用を行うに際して、ウェストミンスター・モデルが大きな影響を及ぼしてきたことについては疑いの余地はない<sup>(92)</sup>。フリンダーズ教授によれば、

1997-2007年の間に、英国は、「準連邦制」と「分権的単一制」の中間程度になったが、変化の程度を誇張しないことが重要であり、連邦制の論理と原理は拒絶されており、多数派型の影響は分権国家 (devolved state) となった英国になお残存しているという<sup>(93)</sup>。ウェストミンスター・モデルは、地域議会における比例代表制の採用、多党化という英国内部におけるサブナショナルなレベルでは動揺も見せている。しかし、多数派型の文化と価値は、英国の政治的伝統に深く組み込まれている<sup>(94)</sup>。

権限委譲直後のスコットランドでは、連立政権が誕生し、コンセンサス重視の議会運営が期待されたが、単独与党が連立与党に変わっただけで、政府・与党 (多数派) 対野党 (少数派) という審議の基調は変化しなかった<sup>(95)</sup>。スコットランド議会発足当初は、委員会を中心に党派にとらわれない議会活動が活発化したが、本会議の場で執政府の反対を押し切るのは極めて困難であり、総体としてスコットランド議会の運営はウェストミンスター・モデルの改良の域にとどまっていると評価された<sup>(96)</sup>。スコットランド議会発足後当初の8年間は、労働党と自由民主党の連立政権は多数派政府として行動し、2007年以降のスコットランド国民党による少数政権になって、ようやく転換がなされたのである<sup>(97)</sup>。

ウェールズ国民議会は、ウェストミンスター・システムを模したものではなく、むしろ英国の

<sup>(88)</sup> *HL Hansard*, 18 Jun 1998, cols. 1687-1690.

<sup>(89)</sup> David Arter, *The Scottish Parliament: A Scandinavian-Style Assembly?* London: Frank Cass, 2004, p.15.

<sup>(90)</sup> ニュージーランドの一院制議会については、田中嘉彦「ニュージーランドの議会制度—議会改革の史的展開と政治システムの変容—」『レファレンス』740号, 2012.9, pp.51-79. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3532360\\_po\\_074003.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3532360_po_074003.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)を参照。

<sup>(91)</sup> 大山 前掲注(81), p.155.

<sup>(92)</sup> Derek Birrell, *Comparing Devolved Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, p.241.

<sup>(93)</sup> Flinders, *op.cit.*(39), p.181.

<sup>(94)</sup> *ibid.*, p.192.

<sup>(95)</sup> 大山 前掲注(81), p.163.

<sup>(96)</sup> 同上, p.165.

<sup>(97)</sup> Paul Cairney, *The Scottish Political System Since Devolution: From New Politics to the New Scottish Government*, Exeter: Imprint Academic, 2011, pp.39-40, 56.



地方自治体において一般的な議会が執行機関でもある制度と同様の制度としたものであった。しかし、ウェールズにおける権限委譲の進展は、ウェールズ国民議会の審議・立法機能の執政部からの分離をもたらし、むしろウェストミンスター・モデルの特徴を増加させている<sup>(98)</sup>。その上で、連立政権や少数政権の発達により、ウェールズでは多数派型政治ないし敵対的政治は減少してきているとの評価もなされている<sup>(99)</sup>。

北アイルランド議会は、権限委譲後も、プロテスタント系とカトリック系の対立が激化し、数次にわたり、権限委譲の停止がなされた。なお、その固有のスタイル、手続、文化は、ウェストミンスター・モデルとは一線を画しており、これは執政部についても当てはまる<sup>(100)</sup>。しかし、主要政党とこれに対応する執政部におけるパートナーは、協調主義の政治というより、拘束的な政治に陥っており、この点からすると、権限委譲を受けた北アイルランドは、ウェストミンスター・モデルによって政治機構が若干ミスリードされた特異なケースとなっている<sup>(101)</sup>。

このように、英国内部の権限委譲を受けた地域においては、それぞれの一院制議会と執政府を中心としつつ、ウェストミンスター・モデルから離反する統治機構が制度化されているが、一方でウェストミンスター型のデモクラシーの影響も根強く見受けられるところである。

## おわりに

地域的な分権が行われると、雪玉効果ないしラチェット効果が創出され、分権の度合いが弱い地域も、より自律的な地域としての権限を求めるようになるパターンがあることが多くの国

で知られている<sup>(102)</sup>。すなわち、地方分権は加速度的かつ不可逆的に進行する傾向があり、英国におけるスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドに対する権限委譲にもこのことが妥当している。このため、いずれの地域も一定の第一次立法権を獲得し、課税権も拡充されつつあるとともに、執政府の在り方も近似してきており、イングランドを除き、これらの地域相互の非対称性は緩和されつつある。権限委譲が継続し、分権的統治スタイルが発達し受容された結果、権限委譲は対称性を有するようになってきているのである<sup>(103)</sup>。一方、イングランドは強い集権制が残り、非対称性はイングランドと他の地域との間になお存在する。

もとより、英国の権限委譲は、中央政府と並んで権限委譲がなされた地域が主権を有するものではなく、連邦制とは異なるが<sup>(104)</sup>、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに対して、ウェストミンスター議会の立法権の一部が委譲された結果、英国は、かつての集権的な単一国家から、より分権的な中央地方関係に変容している。なお、これを実現した議会制定法は、憲法レベルの規範ではあるが、ウェストミンスター議会の通常の立法手続により過半数で改廃ができるものであり、ウェストミンスター議会による議会主権の憲法原理も存続している。もっとも、権限委譲関係立法などの憲法的意義を有する議会制定法を、時計の針を逆に進めるような形で改廃することは実際上容易ではない点には注意を要する。

オックスフォード大学のデービッド・バター (David Butler) 名誉フェローは、全ての憲法は進化するが、不文憲法は目立つことなく進化すると指摘する<sup>(105)</sup>。英国の権限委譲も、ブ

(98) Alan Trench, "Wales and the Westminster Model," *Parliamentary Affairs*, vol.63 no.1, January 2010, pp.130-131.

(99) *ibid.*, p.131.

(100) Rick Wilford, "Northern Ireland: The Politics of Constraint," *Parliamentary Affairs*, vol.63 no.1, January 2010, p.152.

(101) *ibid.*, p.153.

(102) Flinders, *op.cit.*(39), p.187.

(103) Birrell, *op.cit.*(92), p.246.

(104) Russell Deacon, *Devolution in the United Kingdom*, 2nd ed., Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012, p.248.

レア政権下の憲法改革を経て、その後の政権でも漸進的に進化を遂げつつあり、devolution—権限委譲という revolution—大改革の evolution—進化を、我々は目の当たりにしている。

我が国においても、道州という地域への分権を内容とする道州制論が戦前に提起され、戦時期、戦後昭和期、平成期と繰り返し議論になっている<sup>(106)</sup>。伝統的に単一国家と目されてきた英国で行われた一国多制度型の地域への分権改

革の進み方は、我が国にとっても多くの示唆が含意されている。英国の権限委譲の更なる進展が、新たな地方分権のモデルを提示するのか、あるいは連合王国の解体につながるのか、スコットランドの独立をめぐる状況を含めて、この壮大な統治機構改革の進展に引き続き注目したい。

(たなか よしひこ)

<sup>(105)</sup> David Butler, “The Changing Constitution in Context,” Matt Qvortrup, ed., *The British Constitution: Continuity and Change*, Oxford: Hart, 2013, p.7.

<sup>(106)</sup> 田中嘉彦「地方制度改革と道州制—道州制論の系譜・類型・文脈—」『総合調査報告書：21世紀の地方分権—道州制論議に向けて—』（調査資料 2013-3）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2014, pp.33-48. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8434096\\_po\\_20130303.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8434096_po_20130303.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>) を参照。