

# 英国憲法における権限委譲改革

田 中 嘉 彦

はじめに

- I 英国における権限委譲
  - II 憲法改革による権限委譲
  - III 権限委譲の標準化
  - IV 権限委譲議会の発言権強化
  - V 連合王国からの独立動向
- おわりに

## はじめに

英国憲法は、不文憲法にして軟性憲法と位置付けられている。不文憲法は、国家の基本法として、成文の単一の憲法典を有しない類型の憲法であり、英国がその典型例である。もっとも、このことは、英国に憲法（constitution）が不在であるということの意味するものではなく、憲法レベルの規範は、憲法的重要性を有する議会制定法、コモンロー又は制定法の解釈に係る判例、憲法習律等によって構成されている<sup>(1)</sup>。さらに、立憲主義、立憲政治の先駆けとなったのは、歴史的にも英国であり、世界各国の憲法は、多かれ少なかれ、英国憲法を参照してきたという経緯もある。

戦後日本の憲法学の通説を築いた芦部信喜と英国憲法に関するエピソードとして、次のようなものがある。1949年4月に東京大学法学部助手となった芦部に対して、既に大学院特別研究生(前期)であった小嶋和司は、「憲法の研究は、イギリス憲政から着手するのが王道だよ」と語ったとされ、芦部もまた、英国憲政史を繙くことから憲法研究を開始している<sup>(2)</sup>。

---

(1) See A. W. Bradley, K. D. Ewing and C. J. S. Knight, *Constitutional and Administrative Law*, 18th edn., Harlow: Pearson, 2022, pp.3-33.

(2) 高見勝利『芦部憲法学を読む—統治機構論—』有斐閣, 2004, p.24.

このように、英国憲法は、憲法学上も重要な位置を占め続けているが、憲法という人権を保障するとともに、統治機構をデザインする規範の中でも、権限委譲（devolution）という中央地方関係（国家—準国家関係）は、英国憲法において極めて重要な事項である。

多層的ガバナンスの観点からは、英国が欧州連合（European Union（EU））に加盟していた期間、立法権の観点からはEU法の存在があり、加盟国に直接適用されるEU規則はもとより、加盟国において国内法化がなされるEU指令の法形式であっても英国の自主立法の内容を制約してきた。2020年の欧州連合脱退後<sup>(3)</sup>、加盟時のEU法を英国の法律とする立法上の措置が採られたほか、以後、連合王国の法律は連合王国議会（UK Parliament）<sup>(4)</sup>で定めることに復した。他方、国内に目を転じると、トニー・ブレア政権期にスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドに設置された権限委譲議会（Devolved legislatures）<sup>(5)</sup>が存在し、自治議会としての機能を拡充してきていることは、連合王国議会との議会組織の分立という点でも英国憲法上重要な論点を含んでいる。

英国の民主主義においては、直接選挙で選出される庶民院が国政の中心にあるが、任命制で民主的正統性を有しない貴族院が第二院として存在する。本稿では、この両院を含む連合王国議会<sup>(6)</sup>と、これが制定した憲法的重要性を有する権限委譲立法によって創設された権限委譲議会がどのよう

(3) 英国の連合王国離脱は、グリニッジ標準時における2020年1月31日午後11時になされた。

(4) 英国が連合王国と同義であることを前提に、本稿においては基本的に、UK Parliament（英国議会）には「連合王国議会」の訳を、UK Government（英国政府）には「連合王国政府」の訳をそれぞれ充てることとする。

(5) Devolved legislaturesないしDevolved Parliaments and Assembliesは、正確には連合王国議会から「権限委譲を受けた議会」であるが、本稿においては単に「権限委譲議会」ということとする。同様に、Devolved administrationsは、「権限委譲政府」ということとする。

(6) 連合王国議会は、君主（国王又は女王）、貴族院、庶民院から構成されると英国憲法上観念されている。

な関係にあるのかを検討し、英国憲法における連合王国議会と権限委譲議会の関係性について明らかにすることを目的とする。

## I 英国における権限委譲

### 1 権限委譲の背景

英国において権限委譲とは、統治権限をサブナショナルレベル以下に委譲することをいい、イングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドから成る連合王国という国家構造を反映し、重要な政治課題となってきた。これは、英国が、伝統的に単一国家とみなされてきたものの、実際には、イングランド、スコットランド及びウェールズ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た「連合国家」<sup>(7)</sup>であることに淵源している。

スコットランドは、ケルト系民族の国として中世紀において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）が設置されていた。1603年からスコットランドはイングランドと同君連合を結び、その後1707年には連合条約により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務することとなり、スコットランド議会も廃止された。

ウェールズも、ケルト系民族による国であったが、1282年にイングランドに征服され、1536年にはイングランドに法的にも統合されていた。

アイルランドも、ケルト文化が繁栄していたが、12世紀にイングランドの侵攻を受け、1541年にはイングランド王がアイルランド議会から国王の称号を得た。しかし、プロテスタント系住民が入植してくると、カトリック勢力との間で紛争が生じ、1690年にはイングランド王がカトリック勢力に勝利、二院制のアイルランド議会（Parliament of Ireland）から

---

(7) Dawn Oliver, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p.242.

カトリック勢力は追放され、1801年にグレートブリテン及びアイルランド連合王国が成立、この当時のアイルランド議会は廃止された。しかし、カトリック系が多数を占めるアイルランドは、プロテスタント系の入植と統治に強い反感を抱いていたことから、連合王国政府(UK Government)は自治権を認めることでこれを解決しようとして数次の試みがなされた末、アイルランド独立戦争の勃発の後、1921年に二院制の北アイルランド議会(Parliament of Northern Ireland)が設置されたが、南アイルランドについては連合王国から独立するに至った。

このように、グレートブリテン及び北アイルランド連合王国が成立する過程で、各領域<sup>(8)</sup>は統合され、議会での代表は連合王国議会において基本的に一本化されるに至っていた。

## 2 権限委譲の試み

しかし、民族的・文化的特徴を有する各領域については、連合王国ないしその大部分を占めるイングランドとの「距離」が常に問われ続けてきた。また、従前から権限委譲論については、庶民院が過重な業務量となっていることから、重要度や分野に着目した機能的委譲、一定の領域ないし地域に対する地域的委譲のほか、大臣への委譲といったことが種々議論されてきた<sup>(9)</sup>。なお、地域的委譲と機能的委譲は二者択一的なものではなく、かつて二院制議会として設置されていた北アイルランド議会に権限委譲がなされていたことから、イングランドの各地域、スコットランド、ウェールズにもこの種の議論がなされてきたわけである。

権限委譲が早くから行われていた北アイルランドは、ペルファストの

- 
- (8) イングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドは、nations、countriesなどと称されるものであり、本稿ではこれらを「領域」と総称することとする。イングランド内のリージョン(地域)(region)との区別を図る趣旨である。
- (9) 三沢潤生「英国における議会の権限委譲論」『レファレンス』12巻12号(通巻143号)、1962年12月、pp.37-51を参照。

ストーモントに二院制議会在設置され、広範な立法権を有していた。しかし、1929年に選挙制度が単記移譲式投票制の比例代表制から単純小選挙区制に改められ、選挙区の区割りも英国残留派のユニオニストに有利なものとなるなど、少数派のカトリック系の意見が議会で反映されにくくなった。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、連合王国政府は、1972年北アイルランド（臨時措置）法<sup>(10)</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>(11)</sup>により議회를廃止した。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<sup>(12)</sup>も制定された。また、1973年北アイルランド憲法は、権限委譲の回復のため、北アイルランド議会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>(13)</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連合王国政府による直轄統治が継続することとなる。なお、1982年北アイルランド法<sup>(14)</sup>に基づき1973年北アイルランド憲法及び1973年北アイルランド議会法が改正され、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、1982年北アイルランド法に基づく委任法規命令<sup>(15)</sup>により、1986年に解散されるという経緯をたどっている。

スコットランドについては、イングランドとの統合に際しても、独自の法制度、教会制度、教育制度等の社会制度は維持することとされ、一定の

---

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

(11) Northern Ireland Constitution Act 1973 (c. 36).

(12) Northern Ireland Assembly Act 1973 (c. 17).

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

(14) Northern Ireland Act 1982 (c. 38).

(15) The Northern Ireland Assembly (Dissolution) Order 1986 (S.I. 1986/1036).

独自性は認められ、包括交付金の配分も行われてきた。1885年には連合王国政府にスコットランド省 (Scottish Office) が設置され<sup>(16)</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続き、スコットランド国民党 (Scottish National Party (SNP)) が1934年に結成され、その後勢力を拡大していった。1976年の庶民院総選挙で僅差で過半数となったジェームズ・キャラハン労働党政権は、その後の補欠選挙で少数政権に転落し、議会内多数の確保のため、スコットランド国民党とスコットランドへの権限委譲について合意を結んだ。そして、キャラハン政権は、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、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ところ、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、議会設置には至らなかった。その後、マーガレット・サッチャー保守党政権下の新自由主義的改革で、人頭税の先行導入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>(17)</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>(18)</sup>されるに至った。1989年に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

---

(16) Scottish Officeは、ブレア政権下の1999年7月1日、権限委譲に伴いScotland Officeに改組されている。

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

(18) 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年, p.27.

いて最終報告書を公表した。

ウェールズは、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年には連合王国政府にウェールズ省（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。キャラハン労働党政権は、少数政権となったことから、議会内多数の確保のためプライド・カムリともウェールズへの権限委譲について合意を結び、1979年3月に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。

## II 憲法改革による権限委譲

### 1 ブレア政権以降の憲法改革

1997年5月の庶民院総選挙で、労働党は、マニフェスト<sup>(20)</sup>に、政治分野の一新（clean up）として、現代的な貴族院、効率的な庶民院、政府の公開（情報自由法の制定）、スコットランド及びウェールズへの権限委譲一連の強化、地方政府改革、ロンドン市制、イングランド内のリージョン（地域）、市民のための真の権利（欧州人権条約の国内法化）、北アイルランドを掲げた。ブレア首相は、現代化された社会民主主義を目指す「第三の道」という指導理念の下、これらの憲法改革（Constitutional Reform）プログラムの推進を目指した。

英国政治の最大の特徴は、ウェストミンスター・モデルと呼ばれる議会制民主主義である。ウェストミンスター・モデルとは、英国の経験を主た

---

(19) Welsh Officeは、ブレア政権下の1999年7月1日、権限委譲に伴いWales Officeに改組されている。

(20) Labour Party, *Manifesto: New Labour because Britain deserves better*, 1997.

る素材とし、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多数派型デモクラシーを原理とする。その特徴は、下院の多数を占める政党によって組織される内閣、二大政党制、単純小選挙区制による下院選挙、下院優位の二院制などにあるとされる。しかし、このウェストミンスター・モデルの改革論議が、1960年代半ば以降、とりわけ1980年代半ばから高まっていった。ブレア首相の憲法改革プログラムは、英国政治において権力をより国民に近いものとし、現代的な民主的統治構造の構築を図る「民主主義の現代化」を目指すものであった。

1997年庶民院総選挙の労働党マニフェストの基本となったのは、1993年に、労働党が野党時代にまとめた『民主主義のための新たな協議事項—憲法改革のための労働党の提案—』<sup>(21)</sup>である。1996年10月、労働党は一連の憲法改革プログラムを自由民主党との協力の下で推進するため、「憲法改革に関する合同協議委員会」(Consultative Committee on Constitutional Reform)を設置した。そして、1997年3月に自由民主党との政策協議で『憲法改革に関する合同協議委員会報告書』<sup>(22)</sup>がまとめられ、1997年労働党マニフェストに結実した。

このマニフェストの中で労働党は、「スコットランド及びウェールズへの権限委譲—連合の強化—」について、次のように公約した。すなわち、連合王国は、個別の国家アイデンティティと伝統により強化された連帯でありレファレンダム<sup>(23)</sup>で承認された場合、スコットランド及びウェールズへの分権を行うことを宣言した。また、補完性原理を重視し、連邦制とは異なる権限委譲を行うものとした。あくまで主権を有するのは連合王国

(21) Labour Policy Commission, *A New Agenda for Democracy: Labour's Proposals for Constitutional Reform*, 1993.

(22) *Report of the Joint (Labour Party - Liberal Democrats) Consultative Committee on Constitutional Reform*, 1997.

(23) ブレア政権下で多用されたレファレンダムという政治手法については、田中嘉彦「英国のレファレンダム法制—憲法改革と国民投票制度の諸相—」『レファレンス』69巻10号(通巻825号), 2019年10月, pp.29-60を参照。



議会であり、スコットランド及びウェールズに対して権限委譲を行うことで連合は強化され、分離独立のおそれとはなくなるとした。そして、スコットランド及びウェールズへの具体的な権限委譲の内容にも言及した上で、レファレンダムの後、議会期の最初の年に、政府白書で示す権限委譲を実現する立法を提出するというスケジュールも示した。

北アイルランドについては別建ての項目で、和平実現は超党派を基本として、政府が新たな権限委譲議会を含む提案を行ってきたことに言及し、テロリストの脅威に対し有効に対処することを宣言した。イングランドのリージョンについては、レファレンダムを経て、リージョンに直接公選議会を設置することを公約するとともに、地方自治体を一層制に再編することとし、新たな統治の階層を作るものではないとした。

ブレア政権の憲法改革は、庶民院総選挙でマニフェストに示した政策内容を、そこで調達した民意を背景に、公約に示した手順とスケジュールをもって次々に実現してきたが、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についても、政権交代直後の第一次政権期に大幅な進捗を遂げた。

## 2 レファレンダムと権限委譲議会の設置

そして、ブレア政権下で「補完性原理」(principle of subsidiarity)<sup>(24)</sup>の趣旨が盛り込まれた欧州地方自治憲章<sup>(25)</sup>を、ブレア政権下で、1997年6月3日に署名、1998年4月24日に批准して以降、権限委譲は加速した。

---

(24) キリスト教的人間観をも背景とし、地方自治分野における今日的な意義としては、公的責務は市民に最も身近な単位で担われるべきとするもの。補完性原理は、欧州評議会において1985年に採択された欧州地方自治憲章第4条第3項にその趣旨が盛り込まれ、1992年の欧州連合条約（マーストリヒト条約）に規定された。補完性原理は、欧州統合における欧州連合関係機関と加盟国との権限配分関係のみならず、地方自治の分野においても重要性を帯びるに至っている。

(25) 欧州地方自治憲章は、欧州評議会（Council of Europe）の閣僚委員会が1985年7月27日に採択し、1988年9月1日に発効した。

その政治手法は、各領域においてレファレンダムを実施した上で行うというものであった。

スコットランドについては、ブレア労働党政権下の1997年9月、1997年レファレンダム(スコットランド及び)ウェールズ法<sup>(26)</sup>に基づき、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。ウェールズについても、同月、同法に基づき、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。

北アイルランドについては、従前から固有の議会が設置され、広範な立法権を有していた時期があったが、そこでの権限委譲は、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、連合王国政府、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、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>(27)</sup>。1998年北アイルランド(選挙)法<sup>(28)</sup>により、一院制の北アイルランド議会(Northern Ireland Assembly)の議員が選出されることとされた。

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の各領域については、レファレンダムの実施により権限委譲議会の設置を当該領域の国民の承認を得て、それぞれ固有の議会が設置されることとなった。英国は、議会主権の憲法原理をとり、代議制すなわち間接民主制を採用するため、直接民主制であるレファレンダムは諮問的なものと観念される。レファレンダムで権限委譲議会の設置が承認されたとしても、連合王国議会がそのための立法を行うことが不可欠である。しかし、ひとたび国民の意見を聴

---

(26) Referendums (Scotland and Wales) Act 1997 (c. 61).

(27) 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。

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

いた以上、これを無視することは實際上困難であり、議会もレファレンダムの結論に沿った対応をすることとなる。レファレンダムの実施と成功は、ブレア政権が公約に掲げて庶民院総選挙で調達した民意をブーストする結果となり、権限委譲の推進を確固たるものとするにつながったといえよう。

### 3 権限委譲の非対称性

英国の権限委譲は、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドがそれぞれ固有の歴史を有し、イングランドとは民族的背景、文化等も異なることから、非対称性（asymmetry）を有した形で権限委譲が行われた。

スコットランドでは、1998年スコットランド法<sup>(29)</sup>により新たに設置された一院制の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、広範な立法権が委譲された。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。そして、議院内閣制をモデルとして、議会に責任を負う首席大臣その他の大臣から成るスコットランド執政府（Scottish Executive）が設置された。

ウェールズでは、1998年ウェールズ統治法<sup>(30)</sup>により新たに設置された一院制の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、地方自治、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が、スコットランドとは異なり、委譲される権限が限定列挙されるとともに、第一次立法権及び域内の課税変更権は委譲されなかった。そして、ウェールズでは、立法部と行政部の分立は行われず、議会が選出した首席大臣及び首席大臣が任命する大臣から成る執行委員会が執行を担うこととされた。

---

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

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

北アイルランドは、1998年北アイルランド法<sup>(31)</sup>により一院制の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の連合王国議会及び連合王国政府に権限が留保される「留保事項」を除き、立法権が委譲された。なお、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がプロテスタント系とカトリック系の双方から1名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、閣僚も各政党の勢力比に応じて選出され、執行委員会に出席することとされた。もっとも、プロテスタント系とカトリック系の対立が深刻化すると、立法措置を経て権限委譲が5次にわたり停止された。

特に問題となるのはイングランドであり、権限委譲の結果、連合王国議会の庶民院においてイングランド選出議員はスコットランドに委譲された立法事項に関与し得なくなる一方で、スコットランド選出議員はイングランドに適用される立法に関与し得るウェスト・ロジアン・クエスチョン<sup>(32)</sup>という問題が残された。また、イングランドには固有の議会が存在しないイングリッシュ・クエスチョンという問題もあった。この解決のためにブレア政権下で目指されたのが、ロンドン以外のリージョン<sup>(33)</sup>に設置された地域開発公社(Regional Development Agency(RDA))の職務を監視させるための非公選の地域会議(Regional Chamber)を公選議会とす

---

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

(32) ウェスト・ロジアン・クエスチョンとは、元々、スコットランドにある庶民院ウェスト・ロジアン選挙区出身のタム・ダリエル議員が、スコットランド議会が設置されるとスコットランドの選挙区選出の庶民院議員はイングランドに関する問題に連合王国議会で投票できる一方で、スコットランドに関わる問題には投票できなくなるということを1977年に提起したものである。

(33) イングランド内のリージョン(地域)は、ロンドンのほか8リージョンがあり、そこにはジョン・メイジャー保守党政権下の1994年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))が設置されたが、イングランド内の分権改革の過程で、これらが2011年3月をもって廃止されたため、以後、統計目的の区分となっている。

ることであった。首都ロンドンについては、1998年のレファレンダムを経て、翌年、公選市長と公選議会を設置する立法が成立したものの、ロンドン以外のリージョンについては、2004年にノース・イースト・リージョンで最初に行われたレファレンダムが否決され、イングランド内の各リージョンへの公選議会設置構想は頓挫した。

### Ⅲ 権限委譲の標準化

#### 1 権限委譲の進展

ブレア政権下で実現を見たスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドに対する権限委譲は、委譲される権限の範囲、執政部の在り方も当初は各領域に応じた非対称なものであった。この権限委譲は、ポスト・ブレア政権期、すなわち労働党のゴードン・ブラウン首相による政権、2010年の政権交代を挟み、保守党のデービッド・キャメロン首相による政権以降も進展を見た。

スコットランドでは、スコットランド議会の主導により権限委譲についての検討が続けられ、これを実現するため、連合王国議会で2012年スコットランド法<sup>(34)</sup>が制定された。同法により、スコットランド議会の課税権限、借入金等の財政権限が拡充されるとともに、飲酒運転規制、空気銃規制等の立法権限が委譲された。また、政府部門の法律上の名称を、スコットランド執政府から、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が委譲された。さらに、スコットランドの立法権と財政権の自律性を大幅に拡充する2016年スコットランド法<sup>(35)</sup>が制定され、福祉、交通等の政策分野の権限、税率決定の権限などについて更なる権限委譲が行われた。また、同法は、スコットランド議会とスコッ

---

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

(35) Scotland Act 2016 (c. 11).

トランド政府が恒久的に連合王国の憲法体制の一部であると規定するとともに、スコットランド住民のレファレンダムでの決定に基づくことなく両機関を廃止することはないことを宣言した。これらは、2014年9月にスコットランド独立レファレンダムが否決されることとなる過程の前後において、連合王国からの独立を指向し、かつ、EU加盟継続を望むスコットランドについて、権限委譲を確固たるものとするとともに、連合王国の一体性を確保するものであった。

ウェールズでは、ブレア政権下における更なる権限委譲として、2006年ウェールズ統治法<sup>(36)</sup>が制定されていた。同法は、ウェールズの行政部をウェールズ国民議会から分離し、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(Welsh Assembly Government)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、特定事項について、ウェールズ国民議会の議決及び勅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した。さらに、レファレンダムで賛成が得られた場合には、ウェールズ国民議会に第一次立法権を委譲するものであった。このレファレンダムは2011年に実施されて承認され、2014年ウェールズ法<sup>(37)</sup>により、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・埋立税の課税権限の委譲もなされた。さらに、2017年ウェールズ法<sup>(38)</sup>により、スコットランド議会と同様に留保事項を除き立法権限が委譲される形となり、ウェールズ国民議会とウェールズ政府が恒久的に連合王国の憲法体制の一部であると規定するとともに、ウェールズ住民のレファレンダムでの決定に基づくことなく両機関を廃止することはないことを宣言した。また、ウェールズ国民議会は名称変更を行うことも可能となった。そして、ウェールズ国民議会は、その立法による2020

---

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

(37) Wales Act 2014 (c. 29).

(38) Wales Act 2017 (c. 4).

年議会及び選挙（ウェールズ）法<sup>(39)</sup>に基づき、ウェールズ議会（Senedd Cymru / Welsh Parliament）と改称した。

権限委譲が数次にわたって停止されていた北アイルランドであるが、2006年北アイルランド（セント・アンドルーズ合意）法<sup>(40)</sup>等により暫定議会の設置が試みられ、自治が再開された。また、その後の北アイルランド執政府に警察及び司法を所掌する司法省を設置する2009年北アイルランド法<sup>(41)</sup>が制定されるなど、更なる権限委譲の整備が進展した。

## 2 権限委譲の対称性と標準化

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>(42)</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、北アイルランドの特殊性には今なお留意する必要があるが、いずれの領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、これらの領域相互の非対称性は緩和されてきている。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、権限委譲議会が設置された領域については対称性（symmetry）を有するようになってきているのである。このように、ブレア政権下で敷かれた権限委譲は、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドのそれぞれに固有の歴史、実情、アイデンティティ等に応じて非対称な形とされたが、分権の深

(39) Senedd and Elections (Wales) Act 2020 (anaw 1).

(40) Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006 (c. 53).

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

(42) Matthew Flinders, *Democratic Drift: Majoritarian Modification and Democratic Anomie in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p.187.

化とともにこれらの領域については対称なものとなっていており、スコットランドを先行モデルとして「標準化」が図られてきているということができよう。

## IV 権限委譲議会の発言権強化

### 1 権限委譲議会の発言権強化

各領域に権限が委譲された事項についても、連合王国議会が立法を行うことは可能である。しかし、このような場合には、立法同意動議(Legislative consent motion)と呼ばれる手続により、権限委譲議会の同意を調達することとされている。権限委譲議会による立法同意動議とは、連合王国議会が権限委譲事項に関する立法を可決することへの同意表明であり、通常、連合王国議会は、権限委譲事項については、関係する権限委譲議会の同意を得ることなく立法を行わないこととされている<sup>(43)</sup>。これに関しては、1921年から1972年まで設置されていた二院制議会である北アイルランド議会に関して、政府緑書<sup>(44)</sup>において同様の構想が示されるということもあった。

現在の立法同意動議に係る憲法慣習の嚆矢は、スウェル慣行(Sewel Convention)と呼ばれるもので、スコットランド議会に委譲された立法事項について、連合王国議会が立法を行おうとした際にスコットランド議会の同意が得られたときのみこれを行うとしたことから形成されたものである<sup>(45)</sup>。なお、スウェル慣行の名称は、連合王国政府のスコットランド省政務次官であったスウェル卿(Lord Sewel)が、1998年にスコットランド

(43) See Graeme Cowie and David Torrance, *Devolution: The Sewel Convention*, *House of Commons Library Briefing Paper*, Number CBP-8883, 13 May 2020.

(44) Northern Ireland Office, *The future of Northern Ireland: A paper for discussion*, Belfast: HMSO, October 1972.

(45) See Paul Bowers, *The Sewel Convention*, *House of Commons Library Standard Note*, SN/PC/2084, 25 November 2005.



法案が可決される際に、貴族院でこの慣行について表明したことに由来する。この慣行は、ブレア政権以降の権限委譲改革の橋頭堡ともなった1998年スコットランド法によって法制化されたものではなく、法案の成立過程での政府答弁にすぎないものであった。しかし、このことは、ブレア政権下で権限委譲の体制が敷かれた後、了解覚書（Memorandum of Understanding (MoU)）<sup>(46)</sup>においても記され、公務員に対する権限委譲指針書（Devolution Guidance Notes (DGNs)）においても示された。そして、各権限委譲議会は、それぞれの議事規則（Standing Orders）において立法同意動議の手続を規定している。

その後、前述の2016年スコットランド法及び2017年ウェールズ法において、連合王国議会は、権限委譲事項について、権限委譲議会の同意なく、通常は立法を行わないと認められるということが規定された。ただし、英国最高裁判所（UK Supreme Court）は、2017年に、スウェル慣行は司法審査に馴染まない政治的な慣行にとどまることを示しており<sup>(47)</sup>、法的には権限委譲議会の同意がなくとも連合王国議会は立法を行うことができることとなる<sup>(48)</sup>。

1999年以降、230超の法律案について、複数の権限委譲議会が関与するものもあるため、400超の立法同意動議が提出されている。その多くは論争的でないものであり、連合王国政府が事前調整を行っていることから、全部又は一部につき同意が得られなかった法案は20にとどまり、2020年のコロナウイルス関連法制についても関係する権限委譲議会の同意を得ている<sup>(49)</sup>。

欧州連合離脱レファレンダムが実施された2016年6月以前の立法同意

(46) Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements, Cmd 4444, October 1999. なお、この了解覚書は、その後数次の改定を経ている。

(47) R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5, para 148.

(48) Akash Paun, Jess Sargeant, Elspeth Nicholson and Lucy Rycroft, *Sewel Convention*, London: Institute for Government, February 9, 2022, p.1.

(49) *ibid.*, pp.1-2.

動議の拒否は僅かであり、スコットランド議会が同意しなかったのは連合王国議会の2010-12年会期の福祉改革法案の1件で、その後7件の例がある。ウェールズ議会が初めて同意しなかったのは2010-12年会期の警察改革及び社会的責任法案で、その後9件の例がある。北アイルランド議会は、2015-16年会期の事業法案を拒否したのみであった<sup>(50)</sup>(2017年1月から2020年1月まで北アイルランド議会は停止)。

EU離脱(ブレグジット)関連法制は、憲法・外交に属するもので連合王国議会が管轄する事項であるが、権限委譲議会及び権限委譲政府の権限に変更を加えるものであるため、立法同意動議が求められるものとされた。ただし、連合王国議会は、ブレグジット関連の4法案を、全ての権限委譲議会の同意がないにもかかわらず制定させた<sup>(51)</sup>。2017-19年会期の欧州連合(脱退)法案は、当初スコットランド及びウェールズの各政府が反対し、その後ウェールズとの妥協がなされたが、スコットランド議会は同意を行わなかった。2019-21年会期の欧州連合(脱退協定)法案は、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの全ての権限委譲議会が拒否した。連合王国の2019年庶民院総選挙後の新たな議会では、多くのブレグジット関連法案が提出され、その多くは権限委譲議会の同意を得たが、2019-21年会期の英国国内市場法案についてはスコットランド議会とウェールズ議会が、2019-21年会期の欧州連合(将来関係)法案についてはスコットランド議会が同意を行わなかった。

## 2 イングランド問題への対応

イングランドについては、各リージョンの公選議会が設置されるには至らなかったため、政府事務所、地域開発公社及び地域会議による統治が継続するとともに、都市圏域都市(City Region)構想も浮上した。ブラウ

---

(50) *ibid.*, p.2.

(51) *ibid.*, pp.2-3.

ン政権では、イングランド内の8リージョンとロンドンをそれぞれ担当する地域担当大臣の職が創設された。そして、地域会議に代えて、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、大都市圏の複数の地方自治体から構成される合同行政機構(Combined Authority)が設置されるなどした<sup>(52)</sup>。2010年の政権交代後では、キャメロン政権下で、地域担当大臣の職、地域開発公社、政府事務所も廃止され、かつての8リージョンよりも狭い39域を単位として地方自治体と地元事業者の代表者の協働によって行う地方企業パートナーシップ(Local Enterprise Partnership)の制度が創設された。

しかし、イングランドについては、イングリッシュ・クエスチョンが残存していたため、2015年10月22日の庶民院規則の改正によって、連合王国議会におけるイングランド（ないしイングランド及びウェールズ）に関する公法律案については、イングランド（ないしイングランド及びウェールズ）選出庶民院議員のみが投票できる審議段階(English Vote for English Laws (EVEL))が設けられた。また、2010年の政権交代後、キャメロン政権下で地域開発公社は廃止され、イングランド内においては都市圏域に分権を行う方針に転換されていたことを受け、イングランドにおける権限委譲と経済成長を図るため、2016年都市及び地方政府権限委譲法<sup>(53)</sup>が制定された。同法は、合同行政機構の機能の制限を撤廃するとともに、主務大臣の定める第二次立法により、合同行政機構への公選首長導入、地方議会の同意を経た地方自治体の執行形態の変更、2019年3月31日までの時限による二層制の地域の一層制への転換促進、合同行政機構及び地方自治体への権限委譲等を行うものとした。

さらに、連合王国政府は、大都市圏の合同行政機構の権限委譲への拡大のほか、イングランドの地方部への権限委譲を進めており、地方活性化及

---

(52) 合同行政機能の具体的権限等については、連合王国政府と合意して締結する権限委譲協定(Devolution deal)が重要となる。

(53) Cities and Local Government Devolution Act 2016 (c. 1).

び再生に係る法制を整備し、二層制の自治体間等で構成し得る合同カウンティ行政機構(Combined County Authority)の創設を図っている<sup>(54)</sup>。

イングランドについては、他の領域の議会のような形で各リージョンへの権限委譲議会の設置を行ってこなかった。このため、連合王国議会がイングランド議会としての機能を果たすべく、他の領域から選出された庶民院議員がイングランド固有の立法に関与しない審議段階を設けることで、イングリッシュ・クエスチョンへの対応が行われた。並行して、イングランド内の分権は、地域分権(regionalism)から、合同行政機構及び地方自治体への行政的な権限委譲へと変容したが、権限委譲議会が設置された他の領域のような議会組織間の関係が構築されるには至っていない。

## V 連合王国からの独立動向

### 1 独立への指向

権限委譲は、各領域に連合王国議会の権限を委譲し、自己決定権を付与しようとするものであるが、その究極の目的は連合王国の解体を回避することであり、独立に至らない最大限の権限委譲(Devolution Max)が狙上に載ったこともある。しかし、権限委譲という分権改革を徹底したその先には、各領域の連合王国内における主権の回復、更には連合王国からの分離独立を求めることは論理的にも十分想定されることである。

もっとも、各領域の歴史、実情等の差異から、独立の気運には重なりと異なりがある。独立の動きが最も先鋭的なのがスコットランドである。スコットランドと英国の諸地域との連合については、1998年スコットランド法附則第5条に基づき、憲法事項として連合王国議会にその権限が留保されていた。ただし、この留保事項は、連合王国議会の各議院の承認決議及びスコットランド議会の承認決議を要件として、同法第30条に基づく

---

(54) Duncan Henderson and Akash Paun, *English devolution*, Institute for Government, 06 MAR 2023, <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/english-devolutionnn>>.

勅令をもってスコットランド議会の権限を委譲することができるものとされていた。このため、スコットランド独立レファレンダムについては、スコットランド議会で立法を行うことが可能となり、2013年スコットランド独立レファレンダム法<sup>(55)</sup>等の関係法律が制定された。スコットランド政府のアレックス・サモンド首席大臣が独立を強く主張する一方で、キャメロン首相の率いる保守党は、正式名称を「保守統一党」(Conservative and Unionist Party)としていることから明らかなように、英国の弱体化への危機感からスコットランド独立に反対の意思を表明した。さらに、女王エリザベス二世も将来について注意深く考えてほしい旨の異例の発言を行い、スコットランドの残留を望む態度を示唆するなど、国論を二分することとなった。2014年9月に実施された当該レファレンダムは、否決され、分離独立は回避されたが、キャメロン首相は、スコットランドを始めとする各領域に対し、更なる権限委譲を行うとした。

## 2 欧州連合離脱の影響

北アイルランドは、1973年3月に、北アイルランドの連合王国への残留又はアイルランド共和国への合流を問う「国境レファレンダム」の実施実績もあるところ<sup>(56)</sup>、連合王国への残留を望む統一派・王党派と、アイルランドの統一を望む共和派・民族派が対立してきた。それぞれプロテスタントとカトリックという宗教対立を背景にして紛争が引き起こされてきたわけであるが、これを緩和してきたのが英国の欧州連合加盟による北アイルランドとアイルランド共和国との間における人と物の移動の自由であった。

そもそも英国の欧州共同体 (European Community (EU)) への加盟後の1975年6月にも、英国の欧州共同体への残留を問うレファレンダムが

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

(56) 連合王国からの離脱を標榜する側が大量ボイコットを行った結果、残留が圧倒的多数となった。

実施され、この時は残留賛成が多数を得ることがあったが、2016年6月には、2015年欧州連合レファレンダム法<sup>(57)</sup>に基づき、欧州連合離脱レファレンダムが実施され、離脱が僅差で残留を上回る結果となった<sup>(58)</sup>。これを受け、残留を支持していたキャメロン首相は、首相を辞任するに至った。その後任となるテリーザ・メイ首相は、2017年に当初好調であった保守党支持率が好調であったことから、自ら動議を提出し、議会解散に踏み切ったものの、総選挙直前に支持率が低下し、少数政権に転落した。北アイルランドの民主統一党の閣外協力を得て政権を維持したものの、その後の欧州連合離脱をめぐる議会承認に難航し2019年7月に辞任するに至った。跡を継いだボリス・ジョンソン首相も、欧州連合離脱をめぐる議会承認に苦慮し、事態を開閉するための解散動議も三度にわたり否決され、2019年早期議会総選挙法<sup>(59)</sup>を制定して解散を断行、多数政権に復した上で、2020年欧州連合(脱退協定)法<sup>(60)</sup>を制定し、2020年1月31日に欧州連合離脱を完遂した。

欧州連合脱退合意におけるアイルランドと北アイルランドに関する議定書(北アイルランド議定書)においては、北アイルランドとアイルランド共和国との間の移動の自由を維持することとされたが、このことは、北アイルランドとグレートブリテンの間に事実上の国境を設ける結果となり、北アイルランドの英国残留問題にも影響を及ぼしており、議定書の見直しが行われている。また、欧州連合残留を望む意見が強いスコットランドでは、スコットランド独立レファレンダムの否決直後に、再度のレファレンダムの実施要求が高まっていたが、スコットランドのサモンド首席大臣の

---

(57) European Union Referendum Act 2015 (c. 36).

(58) 欧州連合レファレンダムにおいては、スコットランド、北アイルランド及びロンドンでは残留が多数を占め、ロンドンを除くイングランドの各地域及びウェールズでは離脱が多数を占めた(Elise Uberoi, *European Union Referendum 2016, House of Commons Library Briefing Paper*, Number CBP 7639, 29 June 2016, p.9.).

(59) Early Parliamentary General Election Act 2019 (c. 29).

(60) European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 (c. 1).

後任のニコラ・スタージョン首席大臣、更にその後継となるハムザ・ユースフ首席大臣の下でその動きは継続している。

### 3 英国憲法への影響

このように、英国において権限委譲改革は、単一国家における地方分権といった憲法秩序の変容を基本的に伴わない改革とは質的にも差別化され、英国の国家構造の変容に直結した憲法問題なのである。そこでは、連合王国という国家構造の紐帯として議会主権を憲法観念上維持しつつ、現実には連合王国議会の立法権限や連合王国政府の行政権限を各領域に委ね譲るという結果となっている。

以上のように、欧州連合から連合王国が離脱するという分散のベクトルと、これに呼応して連合王国からスコットランドのような領域が独立を指向するという分散のベクトルがある一方、権限委譲を行いつつ連合王国の紐帯を維持し、各領域を統合しようという逆のベクトルが拮抗している。この相反する力学の中で、権限委譲が英国の国家構造を護持する機能を果たし続け得るのか、その反作用の高まりを招くのか、いずれにせよ優れて憲法問題として今後とも問われ続けることとなる。

### おわりに

連合王国である英国の国家構造を、連合王国レベル、次いでイングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの各領域レベルに分けて観察する場合、議会制度としては、イングランドがその大部分として重なる連合王国議会がまず存在している。この連合王国議会は、英国憲法における主権者であり、スコットランド議会、ウェールズ議会及び北アイルランド議会に委譲された立法事項について自ら立法を行うことも可能であるばかりか、各領域への権限委譲の根拠法の改廃を行う権限をも有している。もっとも、各領域に対して連合王国議会から委譲された事項に関し

ては、連合王国の議会主権を前提としつつ、各権限委譲議会が立法について同意権を行使し得るようになってきている点は見逃すことはできない。

権限委譲議会は、連合王国議会の憲法的重要性を有する議会制定法により創設されたものであり、当初は委譲事項、執政部の形態なども各領域の歴史と実情に即した非対称な形の権限委譲がなされていたが、権限委譲の進捗とともに対称性を増してきている。分権改革の不可逆的進展がなされた結果、スコットランドを先行モデルとする「標準化」ともいうべき権限委譲の在り方に進んできており、各領域の発言権も強化されてきている。そして、連合王国内部での垂直的關係に着目すると、連合王国議会が各領域に権限が委譲された事項について立法を行う場合であっても、権限委譲議会が同意権を行使する慣行が定着しており、法律上もそのことが確認されている。これらのことからすると、連合王国議会に対して権限委譲議会が対峙し得る關係に立ち、発言権を強化しているということもできよう。

英国の統治機構は、帰納的ないし経験主義的な思想を背景に漸進的な改革が行われることが多いが、議会主権の実質的担い手である議会、特に庶民院の意思によって制定される憲法的重要性を有する議会制定法により、突如大きな改革がなされることも少なくない。デービッド・バトラーは、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>(61)</sup>。これは、英国憲法の不文憲法と軟性憲法の性質を的確に表現した言説と言い得るであろう。本稿では、英国憲法のうち権限委譲に焦点を当てて検討を進めてきたが、人知れず進化するという英国憲法の特徴は、これについても例外ではない。ただし、英国憲法上、権限委譲議会ではなく連合王国議会があくまで主権を有するという点には注意を要するところであり、連合王国議会によって造られた権限委譲議会の標準化がいかに進展するか、その発言権がいかに確固たるものとなるか、更には連合王国の解体

---

(61) David Butler, 'The Changing Constitution in Context', in Matt Qvortrup, ed., *The British Constitution: Continuity and Change*, Oxford: Hart, 2013, p.7.



にまでつながるのか、人知れず進化する不文憲法の運用の中で展開がなされていくものと思われる。

### 【主要参考文献】

- ・石見豊「英国における権限委譲と政府間関係の再検討」『國土舘大學政経論叢』平成30年4号・令和元年1号（通号185号），2019年6月，pp.31-66.
- ・内貴滋『英国地方自治の素顔と日本—地方構造改革の全容と日英制度比較—』ぎょうせい，2016年.
- ・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年.
- ・Bradley, A. W., K. D. Ewing and C. J. S. Knight, *Constitutional and Administrative Law*, 18th edn., Harlow: Pearson, 2022.
- ・Cairney, Paul and Neil McGarvey, *Scottish Politics*, 2nd edn., Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- ・Deacon, Russell, 'Devolution', in Bill Jones, Philip Norton and Isabelle Hertner eds., *Politics UK*, 10th edn., London: Routledge, 2021, pp.316-345.
- ・Deacon, Russell, *Devolution in the United Kingdom*, 2nd edn., Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012.
- ・Hazell, Robert and Richard Rawlings eds., *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter: Imprint Academic, 2005.
- ・Jowell, Jeffrey and Colm O'Conneide eds., *The Changing Constitution*, 9th edn., Oxford: Oxford University Press, 2019.
- ・Rogers, Robert and Rhodri Walters, *How Parliament Works*, 8th edn., London: Routledge, 2019.

※本稿におけるインターネット情報は、2023年4月28日現在のものである。

（本学法学部教授）