

## 民主主義の現代化 — 英国労働党と「憲法」改革

渡 邊 樹

## 目 次

はじめに	2 ブレア委員会報告書
I 英国労働党と憲法	III ニュー・レイバーと「憲法改革」
1 労働党のマニフェストに表れた憲法関連問題	1 97年総選挙への提起と党内の異論
2 労働党指導者の英国憲法体制評価	2 達成された改革と次の課題
II 労働党の憲法政策の転換	おわりに — 民主主義の現代化
1 サッチャリズムと権利章典論争	

## はじめに

英国は、長い年月をかけて政治制度を成熟させてきた国である。1215年の「マグナ・カルタ」が法源として現行憲法体制の中に位置づけられていることが象徴するように、約800年をかけて民主的な体制整備への歩みを続けてきたといえよう。そこでは、成文憲法を持たないことによる「柔軟性」という利点により、例えば、17世紀におけるエドワード・クックによるマグナ・カルタの「解釈」とおして、「法の支配」の原則が確立していくことが生じるのである<sup>(1)</sup>。このことは、他の面からみれば「つぎはぎだらけの憲法」（「民主主義のための新たな協議事項—労働党の憲法改革提案」中の表現）ということになるが、「国家と個人、あるいは民主主義とい

う人間のもっとも困難で根源的な問題に、イギリス人が時には慎重に、時には大胆に取り組んできた」<sup>(2)</sup> 成果であるということができであろう。しかも、この歩みは完結したものでなく、今もなお続いている。

今日特にその感を深くするのは、1997年総選挙のマニフェストで「政治の大掃除 (Clean up politics)」ということ掲げた労働党が、政権獲得後いち早くその実現に着手し、議会の改革、スコットランド及びウェールズへの権限委譲、ロンドンの公選市長の実現、人権法の制定等の、いわゆる憲法改革 (constitutional reform) 関連法案を次々に成立させ、実施していったことによる<sup>(3)</sup>。

これらの諸改革については、既に『諸外国の

(1) 田中英夫『英米法総論 上』東京大学出版会、1980、p.59.

(2) 加藤紘捷『概説イギリス憲法』勁草書房、2002、pp.2-3.

(3) constitution や constitutional という言葉は邦訳するといろいろな言葉になるが、本稿では、ニュー・レイバーが提起したものは「憲法改革」というように「憲法」という言葉を使い、それ以前における様々な英国憲法＝国家の基本構造をめぐる問題については、無理のない範囲で憲法とか憲法体制という言葉を使ったものの、その時々文脈で国家体制とか基本構造というように必ずしも「憲法」という言葉を使っていないこともある。

憲法事情』(国立国会図書館調査及び立法考査局 2001年4月、調査資料2001-1 所収「英国」齋藤憲司執筆)や『外国の立法』及び『レファレンス』において紹介がなされている<sup>(4)</sup>。本稿では、むしろそれらが労働党の政策として形成された経緯と背景を多少明らかにすることを課題としている。そのために、迂遠なようであるが、そもそも労働党が英国憲法体制に対してどのような考え方を持っていたのかを概観しておこう。

## I 英国労働党と憲法

### 1 労働党のマニフェストに表れた憲法関連問題

英国の総選挙は、どの党の指導者を次の首相にするかという、首相選ぴという役割が大きいといわれるが、政党が政権を獲得したときにどのような政策を実行するかについて、「マニフェスト」を闘わせるという側面も重要である。したがって、憲法問題という重要な事柄に関して、労働党がそのマニフェストでどのように扱ってきたかを、少し立ち入って見ておくこととしたい。その選挙結果がわかるように、獲得議席数をカッコ内に示した。(出典は、1997年以前は Ian Dale ed., *Labour Party General Election Manifestos 1900-1997*. Routledge, 2000 により、掲載ページをカッコ内に記した。獲得議席数は A.Ried&H. Pelling, *A Short History of The Labour Party* 12th ed., Palgrave, 2005 によった。なお、※は、選挙結果に関する簡単な注記を、その項の尾部に記した印である。)

**1900年**(2議席)成人選挙権、選挙登録改革、議員への報酬制度、両性の平等、戦争と平和の決定権を民衆に(p.9)

**1906年**(30議席)民衆の代表と呼ぶにふさわしい庶民院にするための選挙権拡大(p.10)

**1910年1月**(40議席)改革を阻害する貴族院と土地所有貴族への攻撃(p.12)(マニフェスト中唯一太字で「貴族は去るべし」とある)

**1910年12月**(42議席)「我々の憲法体制の働きを阻害するものとしての貴族院の排除」という表現があらわれる。前回同様太字で「貴族は去るべし」(p.14)

**1918年**(63議席)(第一次大戦中の挙国体制を解消)一般的な労働者の要求のみを掲げる(p.16)

**1922年**(142議席)平和・国際連盟に関する項目がトップに登場(p.19)。「民主主義の強化」という項目で、議院法の確立と貴族の拒否権の復活阻止を挙げると共に、成人選挙権、庶民院の議事手続きの改革、庶民院による大臣の支配を述べる。また、「革命への反対」という項目を設け、暴力的な階級闘争の否定と、流血によらない民主的政府の樹立が可能であり、労働党は立憲的な手段によって富の分配を行うことを述べている(p.22)。

**1923年**(191議席\*)「男女平等」という項目で、政治的・法的権利の平等、親権の平等、同一賃金に言及(p.25)。:※最初の労働党(少数)内閣ラムゼイ・マクドナルド(自由党の支持)

**1924年**(151議席)平和の維持(p.27)、婦人普通参政権の実現(p.31)

**1929年**(288議席\*)世界平和(p.35):※第二次

(4) 古賀豪「イギリス上院の行為規範」『外国の立法』224号, 2005.5.25, pp.19-36.

岡久慶「憲法改革法案:司法権独立の強化【短信:イギリス】」『外国の立法』222号, 2004.11.25.

齋藤憲司「英国憲法改革の新段階—憲法問題省創設と大法官職廃止・議会の憲法委員会・憲法改革法案」『レファレンス』646号, 2004.11, pp.53-68.

岡久慶「憲法改革法案:三権分立の徹底【短信:イギリス】」『外国の立法』2004.7.12.(事務用資料)

岡久慶「2003年地方議会(準備)法【短信:イギリス】」『外国の立法』2003.6.30.(事務用資料)

田中嘉彦「英国における情報公開—2000年情報自由法の制定とその意義—」『外国の立法』216号, 2003.5.25, pp.1-25.

大曲薫「ブレア政権とイギリス型議会制民主主義の変容」『レファレンス』621号, 2002.10, pp.9-24.

マクドナルド内閣 (自由党の支持)

**1931年** (52議席\*) 平和と軍縮 (p.42)、社会主義による再建 (p.40) : ※マクドナルド首相の離反による分裂。

**1935年** (154議席) 平和、社会主義による再建 (p.46)

**1945年** (393議席\*) 平和と繁栄 (p.51) : ※最初の労働党単独内閣クレメント・アトリー

**1950年** (315議席\*) この年は、5年間の労働党政権の実績を誇示し、その一層の展開を図る姿勢であり、特に憲法体制関係諸制度への問題関心は披瀝されていない。 : ※第二次アトリー内閣

**1951年** (295議席) 「平和」 (p.75)、「社会正義」社会的平等の推進 (p.77)

**1955年** (277議席) 「平和」 (p.81)、「スコットランド、ウェールズ、北アイルランド」 (p.86)、「地方自治」 (p.87)

**1959年** (258議席) 「法の支配と国連」 (p.99)、「武力競争」 (p.99)

**1964年** (317議席\*) : 60年代後半と70年代前半における「新しい英国」実現に向けてのスタートと位置づけ、13年に及ぶ保守党政権への批判と、新しい英国への計画を述べる。国内的には、「経済の現代化」「地域の活性化」「新しい社会サービス」等を列挙し、国際的な役割としては、「植民地主義の終焉」「平和への展望」「防衛政策」等に言及する。結論として、政府の果たす役割が増大する中で、より効率的な政府を作ること、そのためには統治機構の近代化が必要ながことが述べられる。また、貴族院の選挙を経ない保守的な多数者による妨害を排除すること、民衆と議会との本来のパートナーシップを確立し、首都だけでなく地域における民衆の力を解放することの必要性等が主張されているが、具体的な提案はなされていない (p.124)。 : ※第一次ハロルド・ウィルソン内閣

**1966年** (363議席\*) 「決断の時」として、前回の選挙以後労働党政権が行ってきた政策への支持を訴え、より効果的な実施のためには多数の議

席が必要であるとして、有権者の決断を求める。主要な関心は経済問題である。5番目の項目に「新しい英国における民主主義の拡大」がある。その中は「ホワイトホールの再編」「議会の近代化：委員会手続きと役割の改善、調査情報施設の改革、18歳選挙権の検討、庶民院の優越のための法整備」等を列挙 (pp.146-147)。 : ※第二次ウィルソン内閣

**1970年** (288議席) 経済社会関係項目が列挙されたあとに「より活動的な民主主義」 (pp.171-176)の項目の下に「中央政府と議会」「権限委譲」「ウェールズ」「スコットランド」「北アイルランド」「地方政府」「健全な民主主義」等の小項目が掲げられている。全体の趣旨は、強力な経済政策や社会分野での保護育成政策の推進にともない、民主的な要素をそこに組み込むことが必要だという認識の下に、一方では複雑化する諸制度の民主的統制の問題、他方では個人の権利を保護するために必要な取り組みの強化が指摘されている。66年マニフェストの達成を誇示する一方、なお貴族院改革の必要性に言及している。小項目で説明が必要なのは「健全な民主主義 (healthy democracy)」であろうか。ここで言われていることは、個人が仕事や食物、住居、快適な環境などの必要なものを満足できる程度に得られれば、多くの者は、共同体の集団 (集産) 的な問題に関心を持ち積極的に従事するようになる筈であり、それが近年の権限委譲や政策決定への参加、民主的制度改革の原動力になった、ということである。それを一層推進しようというのが、この表題の示すことである。

**1974年2月** (301議席\*) 経済問題に力点 (p.183)。 : ※第三次ウィルソン (少数) 内閣

**1974年10月** (319議席\*) 次の内閣でのスコットランドおよびウェールズにおける議会設置を提案 (p.208)。人権問題の強調 (p.209)、特に「女性憲章 (charter for women)」として男女同一賃金、母親の権利強化、家庭への援助などを列挙している (p.210)。 : ※第四次ウィルソン内閣

→ジェームス・キャラハン内閣

**1979年** (269議席) 個々人やその地域住民の自由の拡大をはかり、官民の官僚主義を抑制することを旨として「より広く、より開かれた民主主義」を項目に掲げる (p.229)。議会の民主化 (p.230) として立法手続きの改善、会計検査の強化、情報公開法の制定、政府機関の効率化の提言、官公庁や特殊法人への任命手続きの検証、貴族院の審議遅延と拒否権の廃止に加え、地方自治、女性の平等を掲げている。(なお、スコットランドとウェールズの分権問題はレファレンダムで必要な支持に達しなかったために仕切りなおしとなった。)

**1983年** (209議席) 最も左派的なマニフェストといわれるもの。「権利の平等」「国籍と移民」という人権に関わる項目や「民主主義の拡大」「地方自治」という項目がある。79年と同じものが多いが、非民主的な貴族院の廃止に向けた措置に速やかに着手すること、時代遅れの叙勲方法の見直し (p.275) が目を引く。

**1987年** (229議席) 議会制民主主義の強化、国による政党助成の導入が提案される (p.303)。また、ロンドンに公選の新しい地方政府を創設すること、スコットランドに公選の議会を設けることなどの地方自治に関することが述べられる一方、女性の権利拡充—特に労働関係—が主張されている (p.306)。

**1992年** (271議席) 7つの大きな項目の6番目が「現代的な民主主義」 (p.336) であり、そこに小項目として権限委譲、放送の自由、司法制度改革、女性、市民権、議会に関するものが並んでいる。議会については、より効果的に市民を擁護し、政府の責任を明確にできるように、庶民院の議事手続きと施設を改善し、ECの立法を精査し、内閣による国王大権の誤用を終わらせなければならないとしている。また、政治資金

の規制、政党助成、貴族院を公選による第二院とすること、選挙制度に関する議論の開始などが記述されている (p.339)。

**1997年** (418議席\*) については、「政治の大掃除」という項目のもとに、「現代的な貴族院制度」「庶民院の効率化」「政府の公開」「権限委譲」「地方政治改革」「ロンドン市制」「イングランド」「市民のための本当の権利」「北アイルランド」の9つの小項目が並ぶ<sup>(5)</sup>。: ※第一次ブレア内閣

**2001年** (412議席\*) 第一期の成果を誇示、イングランドの地域政府設置についての97年マニフェストの継続、地方政府への直接公選市長導入の推奨、北アイルランド和平の完全実施、「犯罪との闘い」に関して、刑事司法の改革等<sup>(6)</sup>。: ※第二次ブレア内閣

**2005年** (356議席\*) 第9章で「民主主義：権限は委譲され、市民は強化された」とし、97年以來の達成としてスコットランド・ウェールズ・ロンドンへの権限委譲を挙げる。2010年までに、住民自らが基幹的な決定権をもつ地域共同体を伴うより強力な地方政府の実現を目指すとしている。: ※第三次ブレア内閣

ここで主要な問題について概括しておこう。

選挙権については、初期のマニフェストで一貫して掲げられているが、周知のように1918年に21歳以上の男性の普通選挙権、28年に21歳以上の女性の普通選挙権が認められ、69年には選挙権者の年齢制限が18歳に引き下げられた。

議員報酬については、1911年から議員歳費の支給が始められた。

議会改革は、今日まで続く問題であるが、1911年の議院法により財政法案については貴族院が拒否権をもたないこと、それ以外の法案についても庶民院の優越を規定した。さらに、

(5) 概略は、齋藤 前掲論文, pp.41-52; 松井幸夫ほか「ニュー・レイバーとイギリス「憲法改革」」松井幸夫編著『変化するイギリス憲法』敬文社, 2005, pp.13-14.

(6) 松井 同上, p.14.

1923年には、首相は庶民院議員でなければならないという憲法上の慣例が確立する。1949年の議院法は11年法にあった貴族院の法案審査の遅延期間を短縮し、更に庶民院の優越性を高めた。これには、貴族院が反対したが、11年法の規定に従って成立した。(11年法の規定により庶民院の議決だけで成立した法は5つ。1914年アイルランド政府法、1914年ウェールズ教会法、1949年議院法、1991年戦争犯罪法、1999年欧州議会選挙法である<sup>(7)</sup>。)

地方分権等では、スコットランド・ウェールズ・北アイルランドの自治が、ほぼ一貫した問題である。内容的には「独立」から「限定された権限委譲」までの差があるが、中央集権化への批判は継続している。ロンドンの権限・市長公選問題、イングランド各地域での自治強化もテーマである。

人権の保障については、第一次大戦後から提起され、第二次大戦後、特に70年代から強調された。その一つの契機は、ヨーロッパ人権条約の批准(1951年)とヨーロッパ人権裁判所の裁判権の承認(1966年)である。英国は二元主義をとるため、これを実効あらしめるために、議会制定法によって条約を国内法化するか、成文の「権利章典」を制定するかが議論された<sup>(8)</sup>。

国連・EUの問題は、初期の戦争や平和の問題のヴァリエーションとして、近年ではマニフェストの最後に外交問題として触れられているものである。しかし、特にEU加盟は、英国の議会主権の制限をめぐる憲法問題を惹起している。

## 2 労働党指導者の英国憲法体制評価

### (1) 主流となる見解

労働党のマニフェストにおける取り扱いは、上に見たとおりである。マニフェストの形態が

その時々で異なること、また、選挙上の争点としての政治的判断がマニフェストに大きく影響することを割り引いても、憲法問題に対する関心が、ウィルソン党首時代(63-76年)とブレア党首時代(94年以降)が突出していることが窺える。逆に言うならば、そもそも既成政党ではくみ上げられない労働者の声を政治に反映させるために、それまでの保守党と自由党による二大政党の枠組みを打ち破る運動として登場してきた労働党にしては、その歴史の過半の時期において、国家体制の基本的な変革については穏健な立場をとったようにみえる。この問題を考えるために、労働党の指導層がどのように問題を捉えていたかを追ってみることにしよう<sup>(9)</sup>。

まず、労働党発足以来の加盟団体であり、知識人集団として労働党の政策形成に大きな影響を与えてきたフェビアン協会についてみてみよう。フェビアン協会は、その19世紀末における発足の当初から、英国憲法とフェビアン社会主義の親和性について述べている。1896年の「フェビアン政策レポート」では、議会制民主主義への信頼と、議会をとおしての社会主義の実現を主張し、「民主政府のための第一級の実際的な手段」と議会制度を位置づけている。フェビアン主義者にとっては、英国憲法は民主的な革命を遂行する上での障害となるものではなく、既に政治的な民主主義において与えられている諸権利を、社会・経済分野というより広範な分野に拡大していくための機会を提供するものと捉えられていた。それに対し、労働党の議員でありかつフェビアン協会の現会長であるA.ライトは、英国憲法体制へのそのような対応を「満足の歴史(history of satisfaction)」と特徴づ

(7) 境勉「ブレア首相の憲法改革(6)」『自治研究』77巻4号, 2001.4, p.103.

(8) 江島晶子「イギリス「憲法改革」における1998年人権法」松井 前掲書, p.164以下.

(9) 以下の記述は、主に A.Wright: "British Socialists and the British Constitution." *Parliamentary Affairs*, vol.43 No.3, 1990.7, pp.322ff および M.Evans, *Constitution-Making and the Labour Party*. Palgrave, 2003, pp.15ff による。

けている。

1920年代に最初の労働党政府の首相となったラムゼイ・マクドナルドも、フェビアン主義者と同じような見解を述べている。彼は、1909年の著書『社会主義と政府』において生物学的な有機体論に立脚して伝統的な個人主義を批判する一方、サンジカリズム（労働組合主義）やマルクス主義に対して論陣を張ったことで知られている。そして、現行憲法の下で着実に選挙権の拡大等がなされてきたことを評価し、その延長線上に労働者階級を代表する勢力の増大と経済における集産主義（collectivism）<sup>(10)</sup>の政治への反映を展望していた。ライトによれば、マクドナルドの生物学的なアプローチは彼に特有のものであったにしても、憲法問題に対する彼の議論やその結論は、形成期の英国社会主義を代表するものであったという。

戦後の1945-51年における労働党単独政権の樹立により、労働党は、それまでは政策提言として主張していたことを、現実の政権運営をとおして実行できるようになった。彼らは、この実際の経験から、英国憲法体制と労働党が目指した国有化や福祉国家とが矛盾するものではなく、その枠の中で調和することを再確認し、従来の労働党主流の考えが実証されたとみた。自らも閣僚として労働党政府の一員であった党内右派のハーバート・モリソン（ピーター・マンデルソンの祖父）は「内側より見て」という副題を持つ1954年の著書『政府と議会』<sup>(11)</sup>において、「英国議会制民主主義に対する大いなる愛と賞賛」<sup>(12)</sup>を表明している。

彼は、貴族院の改革については次のように述

べる。「外国の観察者は、貴族院をより民主的で代議制的な議会に移行させようとか、あるいはこれを廃止しようという大きな世論の盛り上がりがないことを、注目すべきこととみるだろう。事実、そのような変化に対する広範な支持というものは存在しない。ただ、労働党の中には廃止に好意的な意見の者がいるし、保守党の中には、庶民院に対抗するための貴族院の強化を狙って、民主的で権威的な性格を貴族院に与えることを考える者もいる。しかし、私の考えでは、大部分の思慮深い政治家たちは一保守党員は伝統への尊敬から、労働党員は原則的にも方便としても一、貴族院を合衆国の上院のようなものにするための変更を望んではない。貴族院が様々な非合理的な側面を有していることは、英国人の目には、変えなければならないような決定的な問題ではない。なぜなら、我々には非合理的なものを駆使して働かせることができる能力がある。そして、役割を果たせばそれでよいし、少なくとも我慢はできるのである」<sup>(13)</sup>。

モリソンは、議会と政府との関係について「わが国には、フランスと異なり内閣と庶民院との間に微妙な権力の均衡がある。政府は、それ自体のためにも党のためにも、院での敗北に無関心ではありえない。政府は、敗北を避けるために全てのことをしなければならない。フランスでは、敗北が解散・総選挙に結びついたり、政策変更を不可避にするということは、あまり起こらない。一定の要素が結びついた政府に変わり、同じか、または他の要素が結びついた政府ができるまでである。しかし、英国では、重要な問題における政府の敗北は深刻である。内閣の総辞職か、議会多数派による内閣改造ができなければ解散・総選挙となる。…ある人たち

(10) 「集産主義」では、日本語としてわかりにくいのが、他に適訳がないので踏襲する。参照：山口二郎ほか『市民社会民主主義への挑戦』日本経済評論社、2005、p.302以下

(11) H.Morrison, *Government and Parliament-a survey from inside*. Oxford University Press, 1954.

(12) *Ibid.*, p.vi.

(13) *Ibid.*, p.194.

は、英国のやり方は、内閣と院内幹事にあまりに強い権限を与えていると考える。しかし、一般的に言うならば、民主的で強力な政府の方が、少数内閣や平時の連立内閣よりも好ましいと思う。それは、混乱に陥らないために支払うべき代価である<sup>(14)</sup>。

また、彼は議会制民主主義と君主制について、「人々が女王を歓迎し、褒め称えるとき、それは同時に我々の自由な民主主義を称えているのだ」と述べて「今日の英国君主制は、議会制民主主義の過程を容易にし、それによって、自由と代議政治の保持者としての機能を果たすのである。」<sup>(15)</sup>と結論付けている。

モリソンの政治制度に対する評価は、英国の伝統的な正統主義の評価そのものであり、強い政府、機密保持、公務員の質の高さ、議会の政党に対する優越、貴族院の意義、君主制の賞賛に及んでいる。制度に多少問題はあっても、要は、現行体制の下で政府が上手く政権を運営すればよいし、それは十分可能だと総括するのである。

## (2) 批判者たち

英国政治体制の現状に問題を感じ、それを改革しようという意見を持つ者は左右を問わず少なくない。中には、野党になると批判をし、政権党に復すると肯定するというように、政治的な思惑がらみの批判もあるが<sup>(16)</sup>、ここでは、労働党内の批判者として、主要な論者を見ておくことにしたい。

初期における強力な批判は、フェビアンの生みの親であるウェッブ夫妻から提起された。彼

らは、1920年の著書『社会主義英国のための憲法』<sup>(17)</sup>で、社会主義と英国憲法体制との適合性を否定し、現行体制が「行政による独裁」であり、「政治制度が極度に肥大化」しているとして、根本的で全面的な憲法改革を主張するに至った。問題は、制度が不完全なことであり、組織とそれが果たさなければならない仕事が見合っていないことであると指摘した。このウェッブの指摘は、19世紀的な国家から20世紀の国家への移行を捉えたものであり、増大しつつある社会問題への対処と、地方自治の拡充を求めたものである。この後に大恐慌が起こり、自由放任の経済体制から、国家の社会経済領域への大規模な介入が展開したことを思うと、ウェッブによる改革の提唱は、時代の危機の認識として一定の先見性があったといえよう。

ウェッブの次の時代の批判者として、エヴァンスが挙げているのはスタフォード・クリップス卿、経済学者でもあるG.D.H コール、そして政治学者のハロルド・ラスキである。ラスキの所説については次項で扱うこととし、先に他の者の見解を見ておこう。

クリップスは、アトリー内閣で蔵相の経験を持つ有力政治家であるが、1933年の著書で、労働党の政策を実現するためには、貴族院の廃止、立法の迅速化、内閣の大権に対する司法介入の廃止等が必要であると力説していた。彼の主張は伝統的なウエストミンスター・モデルである多数党による政府や、議会主権を前提として、社会主義的政策を実現するうえでの障害となる制度の改革を意図したと言われる<sup>(18)</sup>。コール

(14) *Ibid.*, pp.93-94.

(15) *Ibid.*, p.92. 部分訳がH.モリソン(今井威訳)『イギリス議会民主制の一要素としての国王について』(憲資・天第5号)憲法調査会事務局, 1959.にある

(16) 江島晶子『人権保障の新局面』日本評論社, 2002, p.231.

(17) S&B Webb, *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*. Longmans, Green and Co, 1920.

(18) Wright, *op.cit.*, p.328.

は、統治制度に対してより徹底した批判を加え、「社会主義を現存の議会制政治構造に接木しようというのは、茶番に等しい」と述べ、「官僚制という地上の天国」をもたらすだけだと警告している。彼は官僚制を避けるために「ギルド社会主義」を提唱したことで知られるが、それは権力の分散の上で、民主化と効率化を図ろうとしたものである。

また、憲法学の大家であるアイバー・ジェニングスは1934年刊行の『議会改革』で、具体的な改革の方法として、立法過程における効率的な精査の手段を設けることにより、政府が準備する法案への議会の効果的な関与を実現することを考えた。彼の提案のポイントは、法案と政府の活動を精査する役割を持つ省庁別委員会のシステムを設置することであった。

ちなみに、ジェニングスのこの着想と類似の提案が、1964年にバーナード・クリックによっても行われていた<sup>(19)</sup>。しかし、クリック自身は後にこの時の自分の理論的枠組みが、ホッブスの主権論とミルの民主主義論を無邪気に結合しようとする試みであり、「ホッブス主義者どもはぎりぎりの過半数と強心臓さえあれば、あとは来るべき総選挙以外何も制約はないことを知っていた」<sup>(20)</sup> ので、「大ロンドン市が廃止された年に、私は急激に従来の態度を変えた。」<sup>(21)</sup> ということである。

### (3) ハロルド・ラスキの議論

ハロルド・ラスキは、かつては日本でも著名

であった政治学者であり、労働黨員としても第2次大戦後に全国執行委員会の議長を務めるなどの活躍をした。彼は多作であり、その見解は時代によって揺れを持っていると言われる。しかし、大きく見れば1920年代における多元的国家論から30年代後半に最もマルクス主義に接近し、その後は労働党左派として活動していた。

『イギリスの議会政治』<sup>(22)</sup> において、彼は政治的民主主義を経済・社会分野に広げなければならぬことを主張する。問題は、民主主義が資本主義と密接に結びついているために、社会主義的な民主主義に転換する上で大きな障害となっていることである。特に、資本家や地主の階級的利益を擁護するための制度的な牙城となっている貴族院は、世襲による特権に基づくものであるとして、彼の強い批判の対象となっている。「貴族院は、それ自体の構成上、論理的に改革阻止を強いられるし、そのように強いられるにつれて貴族院の憲法上のポジションの中に不合理な点が増えられていく。貴族院はそのような憲法上のポジションにあり、みずからの欠点を鋭敏に知りながら皮肉にも貴族院改革の方法を発見できない。＜中略＞その行きつくところ、立憲政治を維持する限り、労働党がやむなく貴族院を廃止せざるを得ないような日が早まるだけである」<sup>(23)</sup>。また、ラスキは「憲法制度は、法の支配を促進するためにある」<sup>(24)</sup> と言う。そして「法の支配は、法の目的が特定の手続きに従って決められるべきだということを意味するだけであって、法の目的そのものを特定するものではない。」<sup>(25)</sup> として、法の内容が階級的

(19) Evans, *op.cit.*, p.24.

(20) 元山健『イギリス憲法の原理』法律文化社, 1999, p.92.

(21) 同上

(22) H.Laski, *Parliamentary Government in England*. George Allen & Unwin, 1938, ハロルド・ラスキ(前田英昭訳)『イギリスの議会政治』日本評論社, 1990.

(23) *Ibid.*, pp.136-137. 訳書 pp.118-119.

(24) *Ibid.*, p.68. 訳書 p.52.

(25) *Ibid.*



利害の反映であるという立場をとる。その上で、民主主義についても「議会制を生み落とす前の資本主義と民主主義との結婚に当たっては、資本主義に起因する財産関係が民主主義に議会制の構成原理を与えるがゆえに、資本主義のほうが民主主義より重要である。民主主義はその議会制を生み落とす前の結婚をいわば解消することなしに議会制の構成原理を否定できない。その解消後もなお議会制が生き残り得るとすれば、それは協議離婚という条件を満たした場合に限られよう。」<sup>(26)</sup>と述べており、大筋では憲法や議会制が階級支配の道具であると主張しているが、その中で「協議離婚」という微妙な比喻を用いて、議会制民主主義と社会主義との結合の可能性を留保していることが注目される。

彼の遺著となった『国家構造の考察』<sup>(27)</sup>は、邦訳ではその副題から『議会・内閣・公務員制』と訳されているが、1945-50年の労働党政権における英国憲法運用についての経験を踏まえて、その問題点と解決法を論じたものであり、その点で先のモリソンと重なる。彼は、現代が騒擾と混乱との時代であり、伝統的価値が大規模に崩壊し、国民生活の基礎にある諸制度にさえ疑問が投げかけられ、その鼎の軽重が問われていると押さえた<sup>(28)</sup>後、庶民院と内閣、それと関連して公務員制を論じる。

庶民院については、「内閣を準備する登録所にすぎない、そしてつまらない討論をおこない、人の注意もひかない批判や調査に明け暮れる、雑多な素人から成る機関にほかならない。議員は厳格な政党の規律に縛られて独立を失ったた

め、グラッドストーンやディズレーリのような人たちが堂々とわたり合い、叙事詩のごとき論戦を繰りひろげ、全国民が手に汗を握ってその成行を注目した時代に、享受したような高い地位はもはや失われてしまった」<sup>(29)</sup>との批判を紹介し、また庶民院が「少なからぬ権限を大臣や諸官庁の役人に委任してきたので、もはや、市民の自由や財産を、冷酷な官僚制のあくなき野望から擁護できなくなった」<sup>(30)</sup>と指摘する。内閣についても、「首相の権力が増大するにつれ、何よりも内閣の威力は減じた。おそらく閣僚の四分の一ほどが実際の権力をもっている。彼らは内閣の内部に寡頭制をつくり、他の閣僚を青白い幽霊の一団たらしめている」<sup>(31)</sup>こと、官僚制については「小役人は権力欲が強いばかりではなく、とかく自らの生み出した煩瑣な手続で身動きできない状態におかれている。彼らは誰にも、いや彼ら自信にさえ理解できない文体で複雑な規則をつくる。彼らは何事をするにも我慢ならぬほど時間をかけ、たえず画一的な先例を求める。彼らには実業家のもっている独創力や率直さが無い」<sup>(32)</sup>という批判を紹介している。

これらは、議会や内閣あるいは官僚に対する批判としてどこにでも見られる紋切り型の批判と見えるが、ラスキは当時における典型的な論者を取り上げることにより、これらの批判とそれを背景として提起されている様々な改革の提案について次々と論じていくのである。彼の論じ方は具体的ではあるが概念的ではないため、要約して紹介すると味気ないものになってしまうが、今日なお問題になっている、選挙制度に

<sup>(26)</sup> *Ibid.*

<sup>(27)</sup> H.Laski, *Reflections on the Constitution*. Manchester University Press, 1951, H.J.ラスキ (辻清明・渡辺保男訳)『議会・内閣・公務員制』岩波書店, 1959. を参照した。

<sup>(28)</sup> 「我々が解決せねばならない問題が膨大なのに対し、これらの制度がそれを果たすのに適切であるか否かについて、左右両翼から、特にこの30年の間、次第に疑惑が深まってきた。」 *Ibid.*, p.10. 訳書 p.3.

<sup>(29)</sup> *Ibid.*, p.10. 訳書 p.3.

<sup>(30)</sup> *Ibid.*, 同上

<sup>(31)</sup> *Ibid.*, pp.10-11. 訳書 p.4.

<sup>(32)</sup> *Ibid.*, pp.11-12. 訳書 p.5.

関する議論を例示的に紹介しよう。

ラスキは、庶民院に比例代表制を導入することに対して否定的である。彼は一面において、比例代表制の論理的正当性を認める。「比例代表制は、それがもつ前提の上では、現行選挙制度より遥かに論理的であることは疑いない。しかし、私はこのような前提が承服できない。」<sup>(33)</sup>という。その前提は二つある。「第一に、議会は国民の世論の鏡でなければならないということ、第二に、議員が世論を代表するのは、与えられた政策を支持する選挙民の数に比例していなければならないということ」<sup>(34)</sup>である。彼はこの前提に疑問を投げかける。議会在国民の鏡だといっても、「世論が存在しなくても、真に重要な問題が存在する」<sup>(35)</sup>。政策への支持というが、「国民生活には重大な影響があるが、有権者が判断を下すことの不可能な問題が多数存在する」<sup>(36)</sup>し、「全く一時的な性格を持った問題について世論が分裂し、選挙民が熱狂的に興奮する瞬間もあれば、国民が敏感に感じている、議会で公の行動をとることは賢明でない問題もある」<sup>(37)</sup>。そもそも「選挙民の第一の最も重要な機能は下院を選ぶことであり、これによって、議員が国家を統治する政府を樹立することが可能となる。第二の機能は議員が樹立した政府の政策を批判あるいは支持し、さらに然るべきときには、大臣もしくは、必要ならば政府全体を辞職させる」<sup>(38)</sup>ことであると述べる。庶民院がこの機能を十全に果たすためには、比例代表の結果としての多党制、それによる連立政権ではなく、「有権者は与野党に区分される必

要がある。」と言う。彼は、自説を補強するために、ディズレーリの「イギリスは連立を好まない」という言葉を引用するとともに、英国の平時における連立政権がいかに機能しなかったかを例示する<sup>(39)</sup>。そして、「5カ年間にわたる議会の全期間、内容の充実した重要な政策を下院で通過させるにふさわしい、十分な権力をもつところの安定した行政権が存在しなければならないことを私は強く信じているため、いまでも、さまざまな形の比例代表制、あるいはこれと同じような選択投票の如き試みを弁護する見解には全く賛成できない。」<sup>(40)</sup>と結論付けた。

#### (4) 憲法の呪縛

こうして見てくると、英国における代議制と結合した議会主権の憲法原理が、強い力を持って現実政治の中での議論に影響を与えているのを窺うことができる。特に、右派に属するといわれたモリソンと、左派のラスキの議論を比較すると、論点はほとんど共通しているといえる。問題はそれをどう評価するかであるが、モリソンはストレートに肯定し、ラスキはより多く問題を感じながらも、最後は同じような結論に落ち着くように見える。

一般化することが許されるなら、現状変革的な政党である労働党においてさえ、時々力点を変えることはあっても、主流としては英国憲法体制の根本的な変化を求めるのではなく、憲法体制の枠組みの中で現実に生起している障害を除去し、問題を解決していくというのが一貫した姿勢であった。ライトが「満足の歴史」と

<sup>(33)</sup> *Ibid.*, pp.54-55. 訳書 pp.52-53.

<sup>(34)</sup> *Ibid.*, 同上

<sup>(35)</sup> *Ibid.*, 同上

<sup>(36)</sup> *Ibid.*, 同上

<sup>(37)</sup> *Ibid.*, 同上

<sup>(38)</sup> *Ibid.*, 同上

<sup>(39)</sup> *Ibid.*, pp.57ff. 訳書 p.55 以下.

<sup>(40)</sup> *Ibid.*, p.53. 訳書 p.51.

総括したように、後述するような民主主義のエリート的理解の下で、変革への起爆剤となる現状に対する不満が希薄であったとみることでもできよう。エヴァンスは、福祉国家形成や産業国有化等の新しい政策を戦後に精力的に行った労働党が、憲法問題に関しては最近まで比較的無関心なように見えたことを、英国政治史の奇妙な逆説であると述べているが、その事情は以上のようなものであった。

では、そのような労働党が、どうして憲法改革に向かうことになったのであろうか。次にその間の動きを追ってみよう。

## II 労働党の憲法政策の転換

### 1 サッチャリズムと権利章典論争

憲法学者のL.スカーマンは、「1689年以来…法原理は、手をつけられないまま存続しているが、イギリス社会における権力の実態はもはや法理論を反映しなくなっている」<sup>(41)</sup>と問題を提起し、その大きな原因として、「人権、社会保障、環境、労働、地域」からの挑戦を指摘した。これを、本稿の文脈で整理すると、権利章典と福祉国家、地方分権に対応するといえよう。このうち、地方分権については、1978年のスコットランドとウェールズにおけるレファレンダムが所要の支持を得られず失敗したため、一時停滞し、権利章典と福祉国家がそれ以降の主要な課題となった。

#### (1) サッチャリズムへの対抗

1978-79年の「不満の冬」で顕在化した英国社会の矛盾への対処は保守党に委ねられ、97年

における労働党の政権復帰まで18年におよぶサッチャーとメイジャーによる保守党政権が続いた。特にサッチャー政権によって、英国の、戦後における共通財産であった「福祉国家」の解体とそれを支えてきた、地方政府と労働組合が弱体化した。サッチャー首相が目指したものは「①「小さい」けれども、「強い権限」を持ち、「首相に権限を集中」させた政府、② すべての国民が「所有者」である自律・自己責任社会を、③ とりわけ上からの「法律」の多用という方法によって、実現しようとした。」<sup>(42)</sup>といわれる。

労働組合の弱体化は労働党の足腰を弱くした。統計によれば、労働党の労働組合系党員の数は、サッチャーが登場した1979年の651万人余をピークとして、次第に減少し、ブレアが登場する94年には403万人余まで落ち込んでいる<sup>(43)</sup>。個人党員も同期間に66万人余から93年に一旦25万人台まで落ち込んだ。後者は、ブレアの登場で盛り返して94年に40万人余になっているが、その後また減少を続け2003年には21万人余と1928年に統計を取り出してから最低の数字を記録している。前者は93年の464万人から更に60万人余の減少であった。この背景には、サッチャー首相による新自由主義経済政策の実施が産業構造の変化をもたらし、製造業を中心とした労働者数の大幅な減少があると考えてよいだろう。

また、サッチャー政権による政権運営は、内閣の強大な権力により、与野党の対決法案を次々と成立させ、議会内の野党によるチェックが十分機能しない現実を明らかにしたが<sup>(44)</sup>、モリソンやラスキが肯定していた議院内閣制による強い政府、議会主権、法の支配等の枠組みがそっくり負に転化し、その刃が労働党の支持基盤と

(41) L.スカーマン(田島裕訳)『イギリス法—その新展開』東京大学出版会, 1981, p. iii.

(42) 松井ほか 前掲論文, p.9.

(43) Ried & Pelling, *op.cit.*, p.208.

(44) スカーマン 前掲書, pp.85-86.「今日では、法体系に現代的不均衡をもたらしたのは、堅固な多数派により支持された行政府の意思に従って非常に頻繁に行使されたパーラメントの主権である。」原著は74年刊行であるが、ここで指摘されている現象が更に強力になったのがサッチャー政権である。

憲法理論に向かってきたといえよう。労働党が、その路線転換の中で、憲法改革へと踏み込んで行く動機のひとつはここにあった。

## (2) 権利章典をめぐる

憲法改革への流れを準備した他の要因として、権利章典をめぐる議論がある。もともと、抽象的な人権規定がなくても、人権保障の担い手として「議会」があり、コモン・ローによる人権救済は、具体的な事件における実効的救済の蓄積によるというのが、英国憲法の伝統的原理であると解されてきた<sup>(45)</sup>。そのことは、戦後に独立した英連邦各国が権利章典を含む成文憲法を持つように指導しながら、自らは上記の解釈に則って、何らの行動も起こさなかったことから明らかである。一方、労働や環境、社会保障に関する問題は、戦後の労働党政府により作られた福祉国家の枠組みが、保守党によっても一定程度継承され、定着したかにみえた。しかし、問題はヨーロッパの新しい秩序形成に伴って生じてきた。1950年に「ヨーロッパ人権条約」に署名し（批准は51年）、更に66年にヨーロッパ人権委員会の申立権とヨーロッパ人権裁判所の管轄権を承認した際も、政府の側に法的措置の必要性の認識はなかったようである。ところが、この承認により、イギリス政府を相手方とする人権侵害の申立がヨーロッパ人権裁判所に持ち込まれるようになり、その結果、政府が条約違反と認定される事案が多発した。これが、英国における人権法の欠如から来ていることは明らかであり、法的措置の必要性が求められた。

また、1688年の名誉革命と翌89年の権利章典制定300年を機に、成文の権利章典制定を求める運動が展開するようになった。有名なものは

「憲章88」である。元山によれば、「イギリスを中心にして、数万人の人々が「憲法改革」という、いわば「無味乾燥」な要求で結集した点で、従来の狭い専門家だけの運動と様相を異にしている。当初の参加者は自由民主党系だけでなく、保守党、労働党、共産主義者、ニュー・レフトの著名な人々も含んでいる」<sup>(46)</sup>のものであった。

憲章88については、もう少し立ち入った分析が必要であろう。彼らはまず、院内で宣言を発表すると共に、『ガーディアン』『インディペンデント』『オブザーバー』の各紙に全面広告を打って、10項目の主張と、243名の賛同者名簿を発表した。この運動が一過性のもので終わらなかった理由としては、60年代から人権や権利章典に関して論陣を張ってきた多様な政治的立場の政治家を賛同者に含んでいたこと、彼らや、他の学者・評論家・ジャーナリスト等が継続的にマスコミに登場し、一般の選挙民を意識して憲法改革の必要性を訴えたこと、91年の憲法大会のようなイベントを、マスコミと協力して実施したこと<sup>(47)</sup>、特に労働党を主眼にして、その政策形成に影響力を行使したことなどが挙げられる。エヴァンスの著書によれば、その10項目の主張は次のようなものである<sup>(48)</sup>。

- 「1. 権利章典を定めることによって、平和的な集会の権利、結社の自由の権利、差別からの自由の権利、陪審抜きの裁判による拘禁を免れる自由の権利、プライバシーの権利、および表現の自由の権利といった市民的自由を保障しよう。
2. 何人によって行使されるものであれ、執行権と国王大権を法の支配に服させよう。
3. 情報の自由と開かれた政府を実現しよう。
4. 比例代表制による公平な選挙制度を作り

(45) 江島晶子「イギリス「憲法改革」における1998年人権法」松井 前掲書, p.165.

(46) 元山 前掲書, p.58.

(47) 倉持孝司・梅川正美「憲章88：マンチェスター憲法大会(1)–(4)」『愛知学院大学論叢法学研究』37巻1・2号–38巻3・4号, 1995–1997 参照

(48) Evans, *op.cit.*, p.32. なお元山 前掲書, pp.107-108.; 倉持・梅川 前掲論文(4)に関連する翻訳がある。

出そう。

5. 貴族院を改革して民主的で非世襲的な第二院を確立しよう。
6. 民主的に再生した国会の下に執行府を置き、すべての国家機関を法の支配の下に置こう。
7. 改革された司法の独立を確立しよう。
8. 国家および中央・地域・地方政府の官吏によるあらゆる権力の濫用に対して法的救済手段を準備しよう。
9. 地方・地域・全国政府間に公平な権力の配分を保証しよう。
10. 普遍的な市民という観念に裏打ちされた、以上の改革を組み込んだ成文憲法を作り上げよう。」

91年には、労働党左派の領袖であったトニー・ベンが「憲法法案」を作成し、93年には労働党系のシンクタンク「公共政策研究所 (IPPR)」が憲法草案を発表した。しかし、それらよりも憲章88が成功している理由は、上記10項目が開かれた提案の形をとっており、成文憲法案に対する賛否を問うのではなく、現行憲法の問題点を共有し、改革への道をできるだけ広範な人々と切り開こうという戦略にあるといえよう。ここで提起された問題の多くが、これまでの労働党のマニフェストや議論の中で取り上げられてきたものと重なるように見えるが、憲章88のシュワート・ウィーアによれば、「労働党を通じてこの運動を進めようというのは絶望的だと考えていた。我々は、憲章の運動が実りあるものとなる残された道は、中道左派勢力との連携であり、その中に労働党が入ってくることでであると信じていた。」<sup>(49)</sup> という。この発言の趣旨は、サッチャリズムとレイバーリズムという桎梏を打破して「ポスト・イデオロギー時代」への転換をはかることであつたらう。

### (3) 党内の反対

ウィーアが、80年代末の時点で、労働党による憲法改革が絶望的だと考えていたのは当然であった。当時の労働党の憲法問題に関する代表者はロイ・ハッタスリーである。彼は、1991年刊行の『諸権利の憲章 (Charter of Rights)』で明らかにしたように、法制化された権利を議会が保護するというあり方を提案していた。彼はとりわけ憲章88とその提案に批判的であり、それを「絶望の憲章 (Charter of Despair)」と呼んだ。彼は「真実の自由は政府の活動を要求するのである。成文の憲法は、最上の場合でさえ、人々が行うに値し、享受するに値することを、行いまた享受するために、政府がその活動によって強化する、積極的な自由を低下させる。悪くすれば、人々がそのような活動を行うことを阻害し、禁じる。成文憲法は、愚かにも考え出された絶望的な忠告になるであろうし、サッチャリズムの遣り過ぎを止めようとするあまり、わが国を将来にわたって汚染することになる自暴自棄の試みになるだろう。その目的を達成するには、別により確かな手段がある。」<sup>(50)</sup> と反対した。彼の影響は92年総選挙後のフロントベンチからの引退まで続き、また、党全体としてみると、右派である彼と左派である「ミリタント」が奇妙な連合を形作り、憲法の急進的改革の障害になっていた。

ハッタスリーの基本的な考えは、3点に集約できるとエヴァンスは言う<sup>(51)</sup>。

1. 議会主権と多数党政府への挑戦となる成文憲法の拒否。それは労働党政府が現行体制下で行ってきた再配分政策の実施を阻害し、また、地方分権によって生じる中央政府と地方政府との軋轢を調整するという難問を惹起する。
2. 人権は条文があれば保障されるというもの

<sup>(49)</sup> *Ibid.*, pp.34-35.

<sup>(50)</sup> *Ibid.*, p.27.

<sup>(51)</sup> *Ibid.*, pp.33-34.

ではない。基本的には社会主義の実現が人権の実現であり、ロールズが「正義論」で言うように「自由は抑圧の欠如ではなく、我々がやりたいことをやるプラクティカルな能力だ」という。したがって、成文化は本質的な問題ではなく、権利は実践されなければ意味がない。権利章典の制定やヨーロッパ人権条約の国内法化は不要であり、労働党が政権をとり、実効を挙げればよいということになる。

3. 成文化した人権を守るために、司法的手段を強化することになる。そうすると、必ず議会の立法と、司法による判決との対立が生じ、議会主権が脅かされることになる。

ハッタスリーの議論は、確かに、過去においては党内の主流をなしていたものである。しかし、時代は変わり<sup>(52)</sup>、労働党は、新しい課題に対応しなくてはならなくなった。

## 2 ブレア委員会報告書<sup>(53)</sup>

労働党の従来の方針の見直しは、1987年の総選挙敗北後、ニール・キノックの下で開始された。それは、憲法関係だけでなく、社会政策・経済政策を含む包括的な見直しであった。その最終報告は「挑戦し、変化を起こそう (Meet the Challenge: Make the Change)」として89年に発表され、党の政権奪回に向けた綱領的文書とされた。この方針は92年のマニフェストでも確認され、更にキノックに代わった次の党首であるジョン・スミスの指導により一層推し進められた。スミスは「憲法改革」に熱心であり、

新しい委員会を設置し、ブレアを委員長として内容の検討を依頼した<sup>(54)</sup>。その報告書が党の全国執行委員会の了解の下に93年の労働党大会に提案された「民主主義のための新たな協議事項—労働党の憲法改革提案」である。

この報告書では、「権利章典の採用」「地方政府の改革とその中央政府との関係の改革」「情報の自由の推進と受容できない秘密主義の除去」「ウェストミンスターおよび地方政府と EC との関係」「議会改革」「司法改革」に問題を限定したと述べられている。そして、性や人種等による差別解消や、報道の自由といった政策課題については、この報告書が「憲法関係」に集中したこと、また、現在の労働党の政策に対して広範な支持が得られていることから、今回の検討から外されたとしている。

報告書は「序文」の冒頭で「「憲法」問題は、アカデミックな問題ではない。それは全ての人の利害に直接関わる問題である。」<sup>(55)</sup>と、問題の共有を呼びかける。次いで、英国憲法の特徴に簡単に触れ「成文憲法を持たないこと」「実践と伝統によるつぎはぎの立法をとおして形成された一連の憲法習律と教義」<sup>(56)</sup>からなることを述べ、今日の新しい状況に対応するための憲法改革の必要性を訴える。

報告書が指摘する問題状況を列挙すると、次の通りである。

- ① 行政権が強大になり、議会が簡単に圧倒されてしまうこと。
- ② 一般市民が行政権力に対抗する可能性が非

<sup>52)</sup> 憲章88のマンチェスター大会で、ハッタスリーに対する批判が、自由民主主義者から述べられている。それは、憲法改革を社会主義という一つの政治哲学によって独占することの誤りを指摘し、「いかなる政治哲学も、民主主義、自由および正義に関して独占することはできない」という。そして、「成文憲法を支持する第一の論拠は、諸個人に対して自由及び権利を保障し民主的プロセスの健全さを保障することである」と述べている。倉持・梅川 前掲論文(1), 37巻1・2号, p.11.

<sup>53)</sup> Agenda for Democracy: Labour Proposals for Constitutional Reform (1993), R.Blackburn & R.Plant, *Constitutional Reform*. Longman, 1999, pp.443-467 所収

<sup>54)</sup> *Ibid.*, pp.1-2.

<sup>55)</sup> *Ibid.*, p.443.

<sup>56)</sup> *Ibid.*

常に限定されたこと。

- ③ 保守党政権の下で、従来からの英国における中央集権化に拍車がかかり、地方政府の活動が制限されたこと。
- ④ 選挙されない政治的任命による特殊法人が莫大な公費を使っていること。
- ⑤ 最小限の情報自由法すらもたない秘密主義の社会となっていること。
- ⑥ 司法制度がまったくの時代遅れであること。
- ⑦ ECの存在が英国の諸制度に大きな影響を与えていること。

これらを総括して、英国の民主主義が大きく傷ついており、内容と形式とに分けるならば、憲法の形式は不完全であり、民主主義の内容は深刻な誤謬にさらされている。変化が必要なことは明らかであるという。

これに対する労働党の基本的な立場としては、「人はひとりで生きるのではなく、社会や共同体の中で生きるものであり、個人の自由が労働や教育の欠如によって圧迫されている現状を変えて、共同体の力を個人の前進と解放のために使うことが課題である」<sup>(57)</sup>と述べる。それらの課題を実現するためには、「政府に与えられた権力をどのように用いるかが問題であり、従来のやり方を踏襲するのではなく、政府を現代化することによってのみ英国を現代化できる」という。そのために労働党は社会民主主義の新しい考え方を提起し、それを来るべき時に実行しようとしている。この現状が新しい立憲的な措置を必要としているのであると述べて、立憲的措置が必要な問題として、次のものを挙げる。

- ・英国版権利章典制定を支持し、その実現に向けて、ヨーロッパ人権条約の国内法化やその不完全性を補う自前の人権法を検討するために各政党を網羅した委員会を設置すること。
- ・差別に反対する法律を強化し、現代化して、全ての市民を平等に取り扱うようにすること。

- ・情報自由法の制定、情報公開制度の改革、セキュリティ・サービスの精査体制を整備すること。
- ・スコットランド、ウェールズの議会とイングランドの地方政府を含め、中央政府と地方政府の関係を再検討すること。
- ・選挙法の改正、公選の第二院を創設することを含んだ議会改革。
- ・司法改革、特に判事任命の新しいシステムの構築。

ブレア委員会は、この提案が憲法改革の最終案ではなく、党员はもとより、伝統的な政党政治の枠外にいる人も含めた広範な検討に向けてのスタートとなるものであり、そのことを通して、政権に向けた基盤整備と21世紀に向けた現代的な民主主義を創造する準備を行うことができると、主張している。ここに列挙されている項目が、先に見た憲章88の提案とかなりの部分で重なり合うことが注目される。

各論は、「権利章典」、「議会改革」、「地方・地域自治」「選挙法」「司法」「情報自由」などに分かれているが、ここでは概略を確認しておきたい。

「権利章典」<sup>(58)</sup>については人権の重要性と、労働党がそのために闘い努力してきたことを訴える。特にウィルソン政権の諸施策を回顧するとともに、その後の保守党政権の対応を批判する。そして、ヨーロッパ人権条約の国内法化が最も簡便な方法であることは党内外で広く認識されているが、関連する諸問題を慎重に検討する必要があると指摘する。人権条約の内容を国内の法秩序に組み込むことのメリットとして、ストラズブールにあるヨーロッパ人権裁判所に訴えなくても、国内の裁判所で簡便に扱えるようになり、審議が迅速になること、また、他の法令解釈にあたっては、国内法化された人権と

<sup>(57)</sup> *Ibid.*, p.445.

<sup>(58)</sup> *Ibid.*, pp.447-453.

の整合性が考慮されるようになることが挙げられている。更に、人権条約の1950年以來の積み重ねによって、人権の解釈基準も相当に整い、信頼できるものとなっていることに注意を喚起し、国内法化により、政府の行為の適法性が明示的に問われる一方、議会主権とは抵触しないことを明言している。また、人権条約自体が既に40年前のものであり、今日から見れば不十分な点があることから、個人の権利を一層確実に保障するために、将来的には英国権利章典の制定が必要なことなどに言及している。

「議会改革・選挙法改正」<sup>(59)</sup> に関しては、議会の働きは全体として時代遅れであり、議事手続の適正化、世襲による非公選の貴族院の是正を急務とする。庶民院については、議事規則の改正等で対処できる問題は、議会労働党との協議を通じて早急に実行し、世襲貴族の現状を変更し、民主的な第二院とするために、必要な立法措置を行うことを提言している。選挙法については、別に「プラント委員会」で詳細な検討をしていると断っているが、まず、選挙の登録や投票所までの距離、郵便投票の複雑さなど、選挙実務上の諸問題の改善を挙げ、市民が実際に権利を行使しやすい体制作りを狙っている。注目すべきことに、比例代表制については何ら言及されていない。

「地方・地域自治」<sup>(60)</sup> では、政治的決定は、それを選挙した住民にできるだけ近いところでなされ、その地方の多様性を代表するものであることが望ましい。国と地域レベルにおける決定に参加する新しい権利を住民に与えることは、それをとおして、より民意に責任を負い、それを代表する政府を作ろうとすることである、という原則により、権限の委譲と責任の明確化、

地域共同体の統治への参与、地域における情報公開、地域ごとの特色の行政機構への反映などを提言する。保守党が中央集権の強化に奔走したことを批判し、中央と地方の関係を見直し、権限・予算・政策にわたる地方分権の推進と、地域共同体の強化こそ住民の生活の質を高める、これからの政治のあり方であると主張する。

「司法」<sup>(61)</sup> については、新しい時代における判事の任命・育成について、多様な経歴・性・人種が配慮されるような制度設計の必要を述べ、これらの分野を扱う委員会の設置を提案している。

「情報の自由」<sup>(62)</sup> では、保守党による1989年の公務員守秘法は、政府に都合の悪いことについて関係者が生涯口を開かないようにした。そこには、公益を守ろうという意識はない、と批判し、政府の情報開示のルールを決めること、個人情報を開示すること、情報関係についても議会の委員会の監督の下にあることが必須だと述べる。

結論としては、以上の憲法改革の提案は、主要政党としては最初の、大規模なものであり、その狙いが開かれた政治制度の構築と人権と正義とが全ての市民によって享受されるようになるためであると言う。そして、この提案が成文の憲法制定を意味するものではないが、それぞれの側面において、その方向に向けての重要な一歩となると述べている<sup>(63)</sup>。

### III ニュー・レイバーと「憲法改革」

#### 1 97年総選挙への提起と党内の異論

##### (1) 自民党との合意

ブレア委員会報告書は93年党大会で正式に了

<sup>(59)</sup> *Ibid.*, pp.455-456, 461-462.

<sup>(60)</sup> *Ibid.*, pp.456-461.

<sup>(61)</sup> *Ibid.*, pp.462-464.

<sup>(62)</sup> *Ibid.*, pp.464-466.

<sup>(63)</sup> *Ibid.*, pp.466-467.



承され、94年には急死したスミス党首の後任にブレアが就任する。そして、97年総選挙を視野に、96年夏から自由民主党との間で、連立政権を展望した政策協議がなされるが、憲法改革については96年10月に合同の委員会を作ることが合意された。その成果が97年に発表された「労働党—自由民主党憲法改革合同委員会報告書」<sup>(64)</sup>である。これは、保守党長期政権を終了させることが民主主義にとって死活問題であるとの認識の下に、85項目の了解事項を列挙しているが、主なものは以下のとおりである。

権利章典については、ヨーロッパ人権条約の国内法化で合意し、議会の制定法によってこれを行うことと、この制定法が議会主権に抵触しないことを明記している<sup>(65)</sup>。

議会改革と選挙については、庶民院については、効果的な議案審査を行い、議員が時間を有効に使えるような議会運営の計画化、立法の質を高めるために準備段階の充実を図り、また委員会審議を活用すること、首相に対する質問時間の実質化等が挙げられている。貴族院については、改革が急務だとしており、特に世襲貴族の登院投票の権利を剥奪するための法整備で合意している。しかし、一定の世襲貴族の貢献も認め、また、一代貴族として議院で活躍する道も残した。選挙制度については、自民党が比例代表制を主張していること、労働党ではプラント委員会が、庶民院・分権後の地方議会・EU議会選挙について検討したという事実を記した上で、スコットランド議会とウェールズ議会における比例代表制の導入で一致、庶民院の選挙制度については、小選挙区制か比例代表制かと

いう二者択一の形での国民投票を最初の議会中に行うことで合意したと述べている<sup>(66)</sup>。

地方自治に関しては、権力を人民の近くに移動するとして、中央集権から地方分権への方向で合意した。スコットランドについては、1989年に結成されたスコットランド憲法会議に両党とも所属しており、同会議の最終報告の線に沿って選挙・議会・政府を形成するとしている。ウェールズについても選挙方法では一致しており、速やかに国民投票を実施し、詳細に関する白書を提出すべきだとしている<sup>(67)</sup>。

## (2) 「政策ハンドブック1996」

憲法改革については以上の手続を経て、政策課題がマニフェストに集約されたわけであるが、それと平行して党内外において様々な政策文書が提出され、検討されてきた。労働党が選挙準備のために用意した内部資料「政策ハンドブック」96年版もその一つである<sup>(68)</sup>。

このハンドブックはルーズリーフ式の資料で、97年選挙の約半年前の96年10月に準備されたものである。なによりも、選挙民がはっきりと判断できるように保守党の誤った政策を指摘し、ニュー・レイバーによる英国の刷新を選挙民に確信させることを狙っている。10月段階では97年選挙マニフェストの予備版として7月に準備した「ニュー・レイバー：英国の新しい生活のために (New Labour: new life for Britain)」が鍵になる戦略的な文書とされ、それに即して選挙における広報戦術が展開される。しかし、マニフェスト予備版では、政策の全分野にわたって詳細に論じているわけではないので、「政策

<sup>(64)</sup> Report of the Joint (Labour Party-Liberal Democrats) Consultative Committee on Constitutional Reform (1997). R.Blackburn&R.Plant. *op.cit.*, pp.468-480 所収

<sup>(65)</sup> *Ibid.*, pp.470-471.

<sup>(66)</sup> *Ibid.*, pp.477-479.

<sup>(67)</sup> *Ibid.*, pp.472-476.

<sup>(68)</sup> Labour Party, *Policy Handbook*. 1996. 筆者は、ロンドンのメトロポリタン大学図書館 TUC リゾーシスで閲覧した。2005年版は、党員であれば労働党のホームページ <<http://www.labour.org.uk>> で利用できるようである。

ハンドブック」によって、詳細な論点を全ての立候補者に周知させて、演説原稿の作成や地方での集会の準備等に活用させることを目的としている。

「ハンドブック」の組み立てとしては、政策の主要分野を取り上げて、まず、労働党の主張を説明し、保守党の悲惨な実績を示す。次いで、選挙では特に保守党との攻防が予想されるため、保守党の政治家の典型的な発言を取り上げてコメントを付す。これによって、誰もが統一的な議論ができるようにしている。一例を挙げると、犯罪について、メイジャー首相が「われわれは常に犯罪に対して厳しかった。それが、英国が保守党政権下でいつも安全である理由である。」と92年4月2日に発言したことを取り上げ、それに続いて「保守党政権下で犯罪は倍増した（うえ、捜査は杜撰で）50件の犯罪のうち1件しか有罪判決を得られない。凶悪犯罪は常時高い数字を記録し、しかも増加中である」とコメントしている。立候補者はこれを材料として、たとえばブレアの有名なフレーズである「犯罪に対して厳しく、犯罪の原因にも厳しく」を付加して演説するというように使えるわけである。

この「ハンドブック」で、大きく掲げられた内容項目は「1. 序言」を除いて、「2. ステイクホルダー・エコノミー（各自の役割・持分を重視する経済）」として、経済・教育、「3. 一つの国民社会」として社会福祉・犯罪・環境・文化、「4. 新しい政治」として人権・議会改革・権限委譲、「5. 世界での指導力」としてEU・国防・外交、そして「6. スコットランドとウェールズ」の5つである。

「4. 新しい政治」が97年マニフェストの「政治の大掃除」にほぼ対応するが、5つの小項目に分かれている。そのうち、人権・情報公開・議会改革・権限委譲について、順次検討してみよう。

「人権と開かれた政府」(4.1)では、まず、総論(4.1.1)として、「保守党政権下で英国はより

閉鎖的で、非民主的な社会になった。政治家や政治制度に対する公衆の信頼は最低を記録した。労働党は新しい・開かれた政治を目指す。権限委譲を行い、人々を全き市民として遇する。」と述べる。

続いて「保守党政権下で」として次の3点を挙げる。

- 無責任な特殊法人の役割が急増し、会計検査で無駄が60回も指摘されている。
- 英国国民の、EUの人権裁判所に対する、政府からの人権侵害の訴えが継続的に増加し、裁判所は30回以上にわたって、保守党政府による人権条約侵害を指摘している。
- 公式統計が信頼できないものになった。特に失業に関して政治的な操作が行われている。これらに対し「労働党は、国家に対する市民個人の力を強くする」として、次の方針を対置する。

- 情報公開法を制定し、国・地方・特殊法人を含む地方公共団体が有する公の情報にアクセスする権利を創設する。
- 特殊法人の業績を精査するための新しい基準を設け、責任を負うようにする。
- ヨーロッパ人権条約を英国の国内法化し、市民が英国裁判所において権利行使できるようにする。
- 公式統計への信頼性を回復するために、大臣から安全な距離を保つ独立した国家統計サービス部に改組する。

次に、各論として「保守党の実態」(4.1.2)として、「秘密主義、浪費、人権無視」と総括した上で、特殊法人問題、秘密主義と情報公開法への反対、EU人権条約への対応の遅さ等を更に詳しく展開する。それに対応して(4.1.3)では「労働党の計画」として、「政府と市民との新しい関係」と総括したうえで、情報と公開性、公的説明責任とよりよい統治、実施しやすい人権保護に関し、要点を解説する。

さらに「質問と回答」(4.1.4)では、「労働党は特殊法人を廃止するのか?」「権利章典の導

入を図るのか？」といった質問に答える形でまとめている。

「議会改革」(4.2)も組み立ては(4.1)で見たのと同様である。総括(4.2.1)は「効率的で活性化した議会は、健全な民主主義(healthy democracy)に不可欠である。」<sup>(69)</sup>という文章で始まり、保守党政権下での大臣・議員の不祥事による議会の信頼低下を述べ、「労働党は18世紀的な議会ではなく21世紀に適應する議会を求める。世襲の特権に基づく議会ではなく、実力に基づいた、人々の声とその関心に耳を傾ける議会を信じる」<sup>(70)</sup>と結んでいる。その内容として挙げられているのは、「より民主的で代議制的な貴族院に向けた改革の第一弾として、世襲貴族の登院と投票権を廃止」「大臣の説明責任に関する規則の強化などの庶民院の改革」「立法準備過程における審査を強化し立法の質を高める」「庶民院の選挙制度に関する国民投票の実施」「政党助成への新しい基準の導入」である。

「貴族院」(4.2.2.)では、「英国は世襲に基づく第二院を有する先進國中唯一の国である。現在の貴族院における1190名の貴族のうち3分の2が世襲であり、女性は79人に過ぎない。」<sup>(71)</sup>とし、以下のように保守党を批判する。

- ・メイジャー首相は、貴族院に何らかの政治的偏向があることを否定する。しかし、世襲貴族のうち公に政党加入を明らかにしている者の中で、300人が保守党であり、労働党はわずか12人にすぎない。他の大部分も投票に際して労働党に投票することはありそうもない。
- ・メイジャー首相は、貴族院について「私はよく活動していると明言する」(1996.6)と言う。しかし、その活動内容を見ると、1988年に一代貴族の要望を聞かないで、政府の人頭税導入を可能にさせたのは世襲貴族であった。ま

た、保守党でもサッチャーが1978年に世襲貴族を廃止し、選挙された議員と指名による議員からなる第二院を提唱したことがある。

これに対して労働党は、先に述べた貴族院の改革を掲げる一方、再審議機関としての院の役割を存続させるとし、また、貴族院の改革は君主制の改革に連動するものではないことを明言している。

「庶民院」(4.2.3)では、「保守党の実績」として、メイジャー政権下での保守党政治家の不祥事や賄賂を貰ったの議会質問などが、議会の信頼性を低下させたことを指摘する。具体的には、1995年に労働党が、公務員の職務規律に関するノーラン委員会報告の履行を求めたのに対し、保守党は拒否した。メイジャー首相は、議員の地位に関係した収入の公開を、議員の秘密事項であると断言し、ヒース元首相は「国民には知る権利なぞない」と述べた、と攻撃している。また、1996年のイラクへの武器供与問題に関するスコット委員会が、保守党の大臣たちが次から次へと政府の決定に関わる事実を国民に公表するのを拒み、説明責任を果たしていないと指摘していることを述べる。更に、移民とか政治亡命という難題を、党派的立場を超えて検討するための特別委員会の設置を労働党が提案しても、応じなかったという。

それに対する労働党の主張は、新しい行為規範の制定、法案策定段階での精査、省庁別委員会の機能強化などである。特徴的なのは、庶民院の議員構成が、それが奉仕するところの国民の構成に近づき、よりよくその声を聞くことができるようにすべきであるとし、女性は国民の52%であるが、議員の比率は10%以下であることを例示していることである。

議会改革に関する「質問と回答」では、貴族院や君主制に対する姿勢、比例代表制への賛否、

(69) 注(68) 参照

(70) 同上

(71) 同上

保守党の秘密の個人献金を非難するが、組合からの寄付はどうかという質問を掲げている。貴族院については、(4.2.2)にあったように再審議の役割を果たすものとしての第二院は、憲法上の役割として受け入れるが、英国の民主主義を現代化するために、どうすれば効果的に機能するか、再評価が必要だという。組合の寄付の件は、保守党の経済界からの個人的な秘密の献金と異なり、民主的な手続によるもので、内容も公開している、と反論する。

権限委譲と地域政府 (4.3) については、「総括」(4.3.1)で「英国は西欧の大国の中で最も中央集権化した政府を有している。EUの加盟国の大半は明確な経済的な権限を伴う、高度に発達した地方自治の仕組みを持っている。」<sup>(72)</sup>と述べて、「労働党は、分権化を実施し、政策決定をウェストミンスターとホワイトホールから取り上げ、国民により近づける」<sup>(73)</sup>ことを宣言している。具体策としては、スコットランドとウェールズの議会、イングランド各地域における議会、ロンドンの公選首長である。この後にスコットランド以下順次各論として展開するが、ここでは重複をさける。

### (3) ピーター・ショアーの批判

このように、労働党内では1993年以来1997年選挙に向けて、相当の手順を踏んで、また、様々な方法で、「憲法改革」に向けた新しい方針を説明し、周知徹底を図るのであるが、党内がまとまるというには、ほど遠いものがあった。次に、ウィルソン内閣の閣僚であり、当時は貴族

院議員であった党内の有力者ピーター・ショアーが、大学のセミナーで労働党の現状についてコメントしたものを検討しよう<sup>(74)</sup>。これは、労働党執行部の見解に直接反論を試みたものではないが、選挙も間近になった1997年の1月に、あからさまな批判を行っていることで注目される。

ニュー・レイバー全体に関する彼の議論の中で、「憲法改革」に関するものを見ておこう。

まず、「憲章88」に触れて、「彼らの問題提起は新鮮であったが、注意すべき点は細部に潜んでいる」<sup>(75)</sup>と警戒感を露わにし、党として、レトリックではなく、立法上の問題としていったいどこまでやろうとしているのかと、問いを投げかける。彼が提起するのは、「スコットランド議会」については、「西ロジアン問題」を解決する方途がないなかで、一体どうするのかという問いである。「西ロジアン問題」とは、スコットランドに独自の議会ができると、スコットランド選出の国会議員は、英国全体に関わる決定に参加するのに対し、イングランドの議員は、スコットランドに関する問題に参加できないという、スコットランドの過剰代表が生じることである<sup>(76)</sup>。この問題は、ウィルソン内閣の地方分権の議論の中で問題になったが、論理的には、なかなか解決が困難な問題であった。ショアーとしては、改革を推進する若手に、歴史をきちんと勉強しているかと、問いかけていることでもある。

「上院改革」については、これが最優先課題であるが、何もニュー・レイバーを掲げなくても、かねてからの労働党の主張だったのではないかと、疑念を呈した上で、世襲貴族の登院投

<sup>(72)</sup> 同上

<sup>(73)</sup> 同上

<sup>(74)</sup> Peter Shore は、1924年生まれ。ケンブリッジ大卒。庶民院議員、ウィルソン内閣で経済相・貿易相・環境相を歴任。野党時代に庶民院のリーダー。1997年貴族院議員、2001年引退。ピーター・ショアー文書は、ロンドン政治経済大学院図書館にある。

<sup>(75)</sup> ピーター・ショアー文書, *The Labour Party: Peter Shore: VBB Seminar*, p.8.

<sup>(76)</sup> 松井幸夫「地方分権とイギリス憲法改革(一)」『島大法学』42巻4号, 1999.3, pp.157-158.

票権の制限や、首相の推薦による一代貴族の増加が必要だが、貴族院や保守党の反対にどう対処しながら実行するのかを問うている。

「地方自治」については、現状が地方「自治」ではなく、地方「行政」になっており、改革が必要とされていることに同意した上で、その原因としては、中央政府への集権化の問題と並んで、労働党が支配する地方における破壊的な行動も、もうひとつの原因として挙げている。具体例が記されていないが、彼が雇用相などを務めたベテラン議員マーガレット・ホッジの言葉を引いて「地域住人は、政治的に正しいサービスよりも、上品なサービスを求めている」<sup>(77)</sup> と言っていることから、左翼的な政治路線によって、イデオロギー過剰な地方自治を行った所があったことが想像される。

地方自治の関連でショアーが提起している面白い問題は、公選首長についてである。小選挙区の英国で、同じような地盤から地方首長が公選されることは、選挙区の議員にとって脅威であり、ライバルの出現として根深い反対を引き起こすのではないかと問うている。

その点も含め、政府や党中央と地方とがどう折り合っていくのか、簡単ではないというのが、彼のコメントである。総じてブレアの改革が、公選後にロンドン市長に返り咲いたケン・リビングストンがいうように、「労働党をその本能・価値・偏見に逆らって改革しようとする孤独な影なのではないか」<sup>(78)</sup> と結んでいる。

ショアーの提起したこのような批判や疑念が、オールド・レイバーと言われた人々の間で消えたわけではないであろうが、1997年総選挙の文句のつけようがない大勝利がこれらの批判や疑念を粉碎してしまった、あるいは封印してしまったといえるであろう。

## 2 達成された改革と次の課題

### (1) 達成された諸改革

「ニュー・レイバー：英国はもっとよくなれる」という97年マニフェストを掲げて、418議席という圧倒的な勝利を手にしたブレア政権が、選挙で公約した憲法改革を次々に達成したことは、よく知られているので、今日の時点から簡単に振り返っておくに留める<sup>(79)</sup>。

「貴族院改革」では、1999年貴族院法により、世襲貴族を92人までに縮小。他は24人の聖職貴族と首相指名者となる。2000年には、任命制と選挙のみに改革する案が王立委員会から提出されたが、まだ、法制化には至っていない。マニフェストにはなかったが、2003年に大法官職の廃止と最高裁判所設置が提案され、2003年6月に大法官府を引き継ぎ、スコットランド省とウェールズ省を併合した「憲法問題省」が新設され、この方向での改革を推進することになった。

「庶民院の改革」では、議事手続に関連した改革としては、提出法律案の審査の改善、審議の効率化のためのウェストミンスターホールの実験的使用、審議日程の調整、審議時間を昼間に移すこと、表決要求動議提出の際のシルクハット着用の廃止等の改革が実現した。しかし、選挙制度の改革にむけた国民投票の実施は実現していない。

「政府の公開」に関しては、2000年に情報自由法が制定された。

「権限委譲」では、スコットランドとウェールズについては、1997年にそれぞれの地域においてレファレンダム（国民投票）が実施され、その結果に基づき、1998年に法律が制定された。

「地方政治改革」も2000年の地方政府法により、地方機関の権限強化、選挙された首長を中

(77) Shore, *op.cit.*, pp.10-11.

(78) *Ibid.*, p.14.

(79) 詳細については、境 前掲論文「ブレア首相の憲法改革(1)–(7)」『自治研究』75巻8号, 11号, 76巻1号, 6号, 11号, 77巻4号, 5号. 1999–2001. および松井 前掲書参照。概略は、齋藤 前掲論文, p.41 以下

心とする執行部の創設、地方選挙の実施方法の規定等が制定された。

「ロンドン市制」に関しては、1999年に大ロンドン市団体法が成立し、2000年に公選市長と議会からなる大ロンドン市政府が活動を開始した。

「イングランド」関係では、イングランドの8つの地域に地域議会を設置する件で、2003年に地域議会（設置準備）法が制定された。地域議会の設置には、レファレンダムでの住民の支持が必要であり、2004年に実施されたイングランド北部での投票では、支持を得られなかった。

「市民のための本当の権利」で提起された問題は、1998年に人権法を制定し、2000年に発効したことにより、ヨーロッパ人権条約に規定された諸権利が、英国の国内法上適用される仕組みが作られた。

「北アイルランド」は、1998年に包括的な和平合意が実現し、議会が発足した。同年、北アイルランド法が制定され、99年に権限委譲がなされたが、2000年に入りカトリック・プロテスタント両派の対立が激しくなり、2002年に議会は停止し、分権は中断した。

ニュー・レイバーによる憲法改革に関する9つの公約の達成を概観すると以上であるが、労働党として、この結果をどのように見ているかを、「政策ハンドブック2001」によって確認しておくことにしたい。

## (2) 「政策ハンドブック2001」と残された課題

この版<sup>(80)</sup>は、内容的には「A 繁栄」「B 投資」「C 安全」「D 共同体」「E 民主主義」「F 指導力」の6つに分けられ、最後に「G 保守党の脅し」という項目が付いている。

「A 繁栄」では、経済、産業、福祉、雇用が、「B 投資」では健康、教育、交通、「C 安全」で

は犯罪と移民、「D 共同体」では住宅、環境、文化、平等と忍耐、「E 民主主義」では民主主義の現代化、地方自治、北アイルランド、「F 指導力」ではヨーロッパ、外交、防衛、開発がそれぞれ主な小項目となっている。1997年のマニフェストでは9つの小項目があった政治関係が、今回は3つに集約されている。

小項目「民主主義の現代化」のトップページでは、労働党と保守党を対照し、労働党の政策が「分権・公開・民主主義の拡大」であるのに対し、保守党は「集権・守秘・特権の擁護」としている。

次いで「メッセージ」というページで労働党の基本的な立場として、「人民に責任を負う、開かれた責任ある民主主義」を標榜し、近代議会史上「この150年間最大の憲法改革を実施した」と、成果を誇っている。そこで挙げているのは「スコットランド・ウェールズ・北アイルランド・ロンドンへの権限委譲」「貴族院改革」「政治資金規制」「市民の権利拡大」である。その上で、引き続き取り組む課題として、「貴族院改革」「公職者倫理基準の高度化」「全てのサービスのオンライン化を含む政府の現代化」を挙げている。

次に、「我々の政策」の表題の下に、総論として「民主主義の現代化」があり、「20世紀における保守党政権によって民主主義の赤字 (democratic deficit) が増大したことは、野党時代の労働党が思い知らされたことであった。政権党になった我々は、150年来で最も広範で根本的な変革を行うことで対処した<sup>(81)</sup>」と述べる。各論としては、まず、「権限委譲」を取り上げる。スコットランド、ウェールズと北アイルランドについては記述が重複するので省略するが、イングランドへの言及は、次のようなものである。既にロンドンを除く8地域に設置されてい

<sup>(80)</sup> この版も、1996年版と同様に、筆者がメトロポリタン大学で閲覧したものである。

<sup>(81)</sup> 同上

た地域開発公社が、2000年にはロンドンにも設けられ、また、地方政府の評議員や地域の経済・社会・環境に関する役割を担う団体の代表からなる地域協議会が開設された。この協議会は、地域に密着したものであり、必要があればその他の組織や団体のメンバーを加えることができるものである。また、庶民院に地域問題に関する特別委員会を設置し、イングランド出身議員が関連する問題を議論する場を作ったことを述べているが、これは前述した西ロジアン問題を意識した措置と考えられる。労働党の今後の課題としては、「これまで着手してきた憲法上の改革を定着させ、人々が確信を持って進めるようにしたい」と言い、特にイングランドについては、住民の明らかな意思があるところには、地域議会設置の提案をすることを明言している。

続いて「上院改革」では、王立委員会による、一代貴族の指名に関する改革提案の実行を次の課題として掲げている。「庶民院」については、達成した点を列挙しているのみであるが、選挙制度については、公約どおりスコットランドとウェールズに比例代表制を導入したほか、ロンドン、欧州議会議員選挙への導入を誇示する一方、これらの比例代表選挙の経験を踏まえ、実施に関する国民投票を行ったうえで庶民院の選挙制度改革の提案をすると、問題を性急には処理しない方針を明確にしている。「政治資金」「政府の現代化」「市民権」についての記述はほぼ重複している。

「質問と回答」の項では、「イングランド地域議会の設置について」は住民が希望すれば設置できるよう準備していること、「人権法は英国の裁判所にどんな影響を与えるか」との問いに対し、人権法は、権利を英国内に持ち帰ることだ。ヨーロッパ人権条約に署名してから50年間、

英国民はその権利を享受してきたが、この法ができるまでは、権利を確認しようとするヨーロッパ人権裁判所のあるストラスブールまで行かねばならなかったのが、早く安く国内の裁判所で審理できるようになった、と述べ「人権に関する決定は、英国の裁判所の英国の判事によってなされるのがベストである」<sup>(82)</sup> という記事を引用している。他の質問としては、前回同様政治資金に関すること、女性に関することを挙げているが、どちらも党の実績を示すことで回答している。

この「政策ハンドブック」から、2001年の総選挙マニフェスト「後退ではなく、前進を」に目を転じると、憲法改革や政治改革に関する問題が特記されていないことに気がつく。これは世論調査に基づいて選挙民の関心に訴える項目に力点を置いたためかと思われる。英国の代表的世論調査機関である MORI<sup>(83)</sup> によれば2001年2月の段階で、憲法や権限委譲に関する関心が5ポイントのとき、医療が65ポイント、教育52ポイント、法と秩序47ポイントであり、続いて税・年金・雇用・ヨーロッパ・経済運営などが30ポイント前後に並んでいるからである。しかしながら、憲法改革が目覚しく進展していた1998年においても調査結果が8ポイントであったことを考えると、選挙民にとっては生活に密着した問題が日常の関心事であり、いくら労働党が強調しても、憲法問題は票に繋がらないものであったことが推測されよう。また、「政策ハンドブック」で確認したように、憲法改革関連事項は既に達成したものあるいは着手したものが多く、「一層の前進」を呼びかけるマニフェストからすると、インパクトが弱いという事情も考えられる。

<sup>(82)</sup> 同上

<sup>(83)</sup> MORI による世論調査結果。<<http://www.mori.com/polls/trends/importance-of-key-issues.shtml>>

## おわりに — 民主主義の現代化

英国労働党の一貫した主張に、「民主主義の強化」があるとみることができる。初期の選挙権拡大、両性の平等、貴族院への攻撃は、まさに民主的な権利の拡大強化の要求と、非民主的な存在への攻撃であった。軍縮や平和の主張も、その中でこそ民主主義が機能する不可欠の条件を言い表していると考えられる。また、議会改革・地方自治の拡大は、代議制や住民の自治という民主主義の基本に関わる問題である。

ところが、民主主義については様々に解されてきた。英国は議会制民主主義の母国といわれ、民主主義の伝統を体現してきたといわれる。しかしその内実は、自由で公平な選挙に基づく代表による「議会主権」のもとで、トップダウン型の政治を行い「政府が一番良く知っている」というエリート主義の伝統が党派を問わず支配的であったのではないだろうか。近年、「民主主義の民主化」<sup>(84)</sup>、民主主義の現代化がいわれるようになったのは、「民主主義」の実質に対する問いかけが起こっていることを示すものである。

エヴァンスによれば、英国の民主主義概念には二つの立場があるという<sup>(85)</sup>。ひとつは、従来の、英国政治のエリート主義に基づく民主主義である。その特徴は、現実主義に立脚し、大衆の政治参加の限界を指摘し、エリートによる支配の不可避性を主張する。投票行動以外の政治参加を民主的な生活にとって不可欠の部分とは考えない。「代表」を重視し、小選挙区制を支持し、政治学者G.サルトーリの表現を借りるなら「指導者の指導される者への責任」を強

調する。トップダウンであり、行政の立法への優越、政府情報公開より守秘性を重視し、中央集権的な国家観を持つという。

他は、それとは反対に、参加型の民主主義概念であり、「国益」についても社会に根ざした多元的な見方を採用し、大衆による支配と政治的平等を根幹とする政治組織の非中央集権化、民主化を目指すものである。ボトムアップであり、個人の権利を擁護する参加型の制度、情報の自由の強調、開かれた政府の要請、比例代表制を支持し、地方分権、統治への参加を求めるといように類型化できる。エヴァンスは、後者がニュー・レイバーによって提起された「第3の道」の民主主義であり、伝統的なエリート民主主義から区別すべきものだとしている。

彼は、このような評価をした上で、ブレア政権の取り組みが、「停止と発進」を繰り返していることを、一面では上記の民主主義観に見られる理念的対立に起因するとし、他面では、手続き上の障害を克服しながら進むためであると指摘している。そして、1993年以来の文書で、労働党が提起してきた憲法改革のアジェンダの中で、これまで実施していないもの — 英国権利章典制定、人権委員会の設置、イングランドの地域議会の創設、庶民院の選挙改革のための国民投票、公選による第二院設置など — を挙げ、将来ともその方向に進めば、やがて、成文憲法と権利章典の制定、連邦制国家<sup>(86)</sup>が日程に上ると見ている。エヴァンスの言うとおりになれば、確かにブレア首相の名前は歴史に刻まれるものになるであろう。

しかし、ブレア首相がこれまでに実施したものに対する評価には、厳しいものもある。デニス・カヴァナフは、ブレア政権は、アトリー政

<sup>(84)</sup> R.A.Dahl, *On Democracy*. Yale University Press, 1998, p.22; R.A.ダール (中村孝文訳)『デモクラシーとは何か』岩波書店, 2001, p.28; 境 前掲論文(4), p.81 など

<sup>(85)</sup> Evans, *op.cit.*, p.16.

<sup>(86)</sup> 一連の改革により、「単一国家」英国に、地域ごとに不均等な制度が導入された。最も自立性の強い権限を有するスコットランドについても、労働党は、むしろ民族的独立論を抑えるための措置であると説明している。



権およびサッチャー政権と比較される長期政権を維持し、議会での圧倒的多数、反対党の弱体、世論の後押しにも恵まれていると指摘したうえで、アトリーの「戦争から平和への移行、インド独立問題、NATO加盟、産業国有化、福祉国家形成」およびサッチャーの「労働組合改革、民営化、インフレ抑制」に比肩しうる実績がないという<sup>(87)</sup>。確かに、ブレア政権の評価は両義的である。貴族院の改革にしても、世襲貴族の「廃止」を意図しても、実際には92名を残すことで決着をみるというのが、政治の現実であった。これを「やった」とみるか、「まだ、できていない」とみるかが判断の分かれ目になる<sup>(88)</sup>。

「民主主義」を変革するという問題に戻ると、エヴァンスがいうところの、考え方の問題と手続の問題という二つを視野に入れる必要があるが、ここでは考え方の問題に絞って検討しておきたい。

ブレア労働党政権が実施してきた施策は、グローバルな資本主義体制の中で、ヨーロッパが一つの共同体へと進むことに対応している。そのために、一方ではEU憲法や人権条約に示されるように、英国の国家主権に関わる問題が、「国際的な」方向から起こっている。しかし、同時に提起されているのが「補完性原理」<sup>(89)</sup>に基づく、邦や地域の分権・自治の問題である。これは、英国においてスコットランド・ウェールズ・北アイルランドへの権限委譲として現実化し、イングランドについても準備された、「国内的な」方向からの国家主権のあり方の変更である。この両者を考えただけでも、それが英国史上初めて直面するところの問題であり、決着がつくまでに、長い年月をかけて成熟させ

るものであるといえよう。たとえば、中央政府が保守党政権になって、各地の政権と中央政府が異なる政党によって支配される場合に、両者がどのように機能するのか。その際、司法的な介入がどのようになされるのか、「議会主権」との兼ね合いはどうなるかというように、想定される問題はきわめて大きいものがある。さらに、人権や市民権の強調、共同体や社会の重視に表された労働党の憲法政策が、「議会主権」から「国民主権」への転換をもたらすことも想定される。エヴァンスは「統合の方向：スピル・オーバー」と「分離の方向：スピル・バック」という表現で、この点を論じているが<sup>(90)</sup>、方向性を整理することはできようが、人権問題の多様性が示すように、内容に一步踏み込めばそこに多くの問題が発生することは容易に想像される。しかしながら、困難な問題が発生することを事前に調整しようとするれば、それはまたエリート型の支配を生むことになるというジレンマがある。したがって、多様性の中で、熟議のプロセスをとおして解決の道を探るその作業を、住民自らが担うという体制こそが、労働党の提起するこれからの民主主義の方向であると思われる。それを担う「住民」が、政府に依存する存在ではなくて、自律した存在となることが、労働党がその教育改革や福祉政策で目指していることである。民主主義の現代化は、市民の現代化でもある。

このように、1993年以来の労働党の諸政策を、個別のものとしてではなく、「憲法改革」を含んだ全体的なものとするとき、そこに意図されているのは、以上述べたような包括的な「民主主義の現代化」であるということができよう。そして、そのような政治におけるダイナミズム

<sup>(87)</sup> A.Selden&D.Kavanagh, *The Blair Effect 2001-2005*. Cambridge University Press, 2005, pp.3-4.

<sup>(88)</sup> 山口二郎『ブレア時代のイギリス』岩波書店, 2005, p.139.

<sup>(89)</sup> 戸田典子「連邦主義、地域主義の潮流」国立国会図書館内 EC 研究会編『新生ヨーロッパの構築』日本経済評論社, 1992, p.45.

<sup>(90)</sup> Evans, *op.cit.*, p.302.

を可能にしているのが、英国憲法体制の特徴である。換言すれば、本稿で確認したように、英国の経験主義的な風土の中では、現行憲法体制の中で必要な改革は実施できるし、それを行うのが政権党の責任であり、また能力であるという、強い伝統があった。しかし、労働党が提起したのは、その制度に内在する問題点を、より一層の人権を求め、権限委譲を求め、主権者の意図を反映する議会を求める声に応じて、問題に即しながら、個別具体的に転換しようという課題であったといえよう。いきなり、成文憲法制定や、権利章典を提起しないのは、政治的な判断の側面があるとしても、民主化のプロセスを重視したためであると見ることができる。民

主主義の実現は、主権者国民ひとりひとりの努力なくしてはありえない。その国民は孤立して存在するのでなく、社会の中にいるというのが英国流の考え方である<sup>(91)</sup>。現在の労働党がその実践をとおして提起している問題は、国家と個人という枠組みでなく、そこに社会や共同体という多元的な存在が関わる中で、従来の福祉国家ともサッチャリズムの国家とも違うあり方を考えるということではないだろうか。この点は、国情が異なるので、直接参考になるという性質のものではないが、わが国において、21世紀にどのような民主主義を構想するのかを考えるヒントにはなりうるであろう。

(わたなべ たつる 政治議会調査室)

---

(91) G.ライプホルツ (阿部照哉他訳)「イギリスにおける国家と社会」『現代民主主義の構造問題』木鐸社, 1974, p.223.