

連合王国の統治構造

——特異な主権概念と不均一な権限移譲——

山崎幹根

はじめに

連合王国の統治構造を他の国民国家と比較すれば、そこから数々のユニークな特徴を見出すことができる。まず外見上、連合王国には法典化された成文憲法が存在しない。そのことと関連して、国会主権 (parliamentary sovereignty)、判例法、憲法習律 (convention of the constitution) などの諸原理が、連合王国の形成過程とともに長年の経験を積み重ねながら定着した (梅川ほか 2014, バーレント 2004, 内野 2009/2010)。その中でも、国会主権について、イギリスの憲法学者のダイシーは以下のように規定した。

「国会とは、法律家がそれを口にするとき、女王、貴族院および庶民院を意味する。この3つの機関が共同して活動するとき、正しくは『国会における国王』と表現されるのであるが、それが国会を構成する。

国会主権の原則は、つぎのこと、すなわち、このように定義される国会が、イギリス憲法のもとで、いかなる法をも作り、または廃止する権利をもつこと、さらに、いかなる人も機関も、イギリスの法によって、国会の立法をくつがえしたり、排除する権利をもつとは認められないこと、これ以上のことを意味しないし、これ以下のことを意味するものではない」(ダイシー, 1983, 39 - 40 頁)。

本稿は、連合王国の特質を、国内の諸領域に不均一な権限を移譲し多様な自治を許容しつつ国家としての統合を維持している統治原理に即して明らかにすることを目的としている。主権概念に即した一般的な国家の類型に従えば、連合王国は単一国家 (unitary state) として区分され、国会主権原理の下で集権的な構造と理解される場合がある。戦後の連合王国の中央地方関係がたどった変遷を振り返れば、地方政府は全国レベルでほぼ画一的な権限、組織の枠組みの下に置かれる一方、政権党が交代する度に中央政府が主導する形で、地方自治制度が大幅に改革されてきた経緯を確認できる。また、1980年代、90年代の保守党は、中央集権的な諸改革を次々と断行していった (戒能 2003)。

ところが、連合王国は通常の単一国家とは異なり、1990年代後半以降、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに不均一な形で立法権を含めた権限移譲が行われるなど、その主権概念は絶対的、固定的なものではない。周知のとおり、エドモンド・バークは既に18世紀において、ウェストミンスター議会の至高的な帝国議会としての存在を前提としつつ、地方に関わる立法権限を各植民地に移譲することを許容し、連合王国が2段階構造の政体を共存させる可能性を

説いていた（パーク，2000）。

また、実際の政治過程においても中央政府は1922年から北アイルランドに対する特別な自治権を認める一方、1885年にスコットランド省、1964年にウェールズ省を設置し、それぞれの領域の独自性を確保するために特別な行政体制を整備してきた経緯を見ることができる（Mitchell, 2009）。さらに1990年代末には、それぞれの領域に対して程度の異なる立法権を含めた権限を移譲、領域ごとに議会が創設された。こうした経緯から、連合王国は単一国家としてのユニタリー・ステイトというよりも、不均一な権限移譲を内包したユニオン・ステイトとして理解されるべきであると論じられる。ユニタリー・ステイトは、経済的な支配を享受し、一貫した政策上の行政的統一を追求する明確な政治的中心を構築するとともに、国内のすべての区域は等しく扱われ、すべての制度が直接的に中心の統制に置かれている国家である。一方、ユニオン・ステイトとは、行政的な統一は大半の領域に及ぶものの、一定の地域的な自立を保ち、固有のエリートの代理としてつとめる制度的基盤や、一定の区域の諸権利が存続している国家である（Rokkan and Urwin, 1982）。あるいは、一般的な国民国家との対比で、連合王国は領域ごとの多様性を有し、国内の画一性を欠いたマルチナショナルな政治体制であるとも説明される（Rose, 1982）。

こうした不均一かつマルチナショナルな政治体制である連合王国を統合する際に重要な役割を果たしているのが『国会における国王（the Crown in Parliament）』という統治原理である。国王は連合王国を公式に代表するものであるが、領域に基づいた原理ではなく、無限に移動可能であり柔軟であるという特徴を持つ。そして『国会における国王』という原理が政府に権威を付与する一方、諸領域から構成される連合（the Union）が『国会における国王』に対する忠誠を示すことによって、連合王国という政体が成り立っている（Rose, 1982）。

以上のように、連合王国をユニオン・ステイト、あるいはマルチナショナルな政治体制と捉えれば、単一国家が前提としているような絶対的、固定的な主権概念は見直されるべきであり、こうした統治構造を可能にしている国会主権、『国会における国王』という統治原理にも留意する必要がある。特に、連合王国の統治構造に即して言えば、これらの原理と、特に不均一な権限移譲との共存を可能にさせているメカニズムを明らかにしなければならない。

領域と機能

単一国家と政治・行政の不均一性を内包するユニオン・ステイトの相違は、公共政策を形成し、執行する単位、換言すれば政治・行政の編成単位である、領域（territory）と機能（function）に着目することによって整理することができる（金井1998, Rhodes, 1988）。機能に即して見れば、公共政策は個別の政策分野に基づいて政策が形成されるとともに、機能を単位として中央政府の行政組織が編成され、全国を対象として画一的に公共政策を執行する体制が一般的である。中央政府の行政組織は、全国各地に出先機関を設置し直接的に政策を執行する場合と、政策執行を地方政府に委任する場合がある。中央政府の行政組織は、機能別省庁と呼ばれる。一方、領域に即して見れば、一定の空間を単位として、空間と社会経済的・政治的環境との相互作用の中で公共政策が形成され、執行される。単一国家も連邦制国家であっても、全国政府の下位

単位である地方政府や州政府が政策を形成・執行する基本的な単位となる。なお、一部の国は例外的に、複数の機能を包括し、特定の領域の社会経済的・政治的環境から生じる政策課題に対応する行政組織を設置する場合がある。これらは領域別省庁と呼ばれる（山崎，2011）。

イギリスの政治学では、機能および領域という分析視角から単一国家として特徴づけられないユニオン・ステイトとしての連合王国の統治構造を解明しようとする研究が行われてきた。初期の研究として、1980年代の初頭より、ロッキンとアーウィン¹は、西欧諸国間の比較政治として、国家構造における領域の重要性に着目していた（Rokkan and Urwin, 1982）。リチャード・ローズ²も、連合国内の各領域の歴史に由来する独自性、領域に基づいたアイデンティティ、不均一な行政制度に注目するとともに、これらの要因を内包して連合王国がいかに国家としての一体性を維持してきたのかを考察した（Rose, 1982）。また、西欧諸国との比較政治では、1960年代以降、一国を単位として進められる諸政策に対して、領域に基づいた抗議運動が表出し、こられは中央周辺関係として論じられた。また、1980年代後半以降、サブナショナルな政府の役割の変化や、新たな単位にサブナショナルな政府が創設される動向が「ニュー・リージョナリズム」として着目され、領域の独自性が強化される政治的、経済的、文化的要因や、EU統合、グローバリゼーション、国家の統治能力が低下している現象などの諸動向が研究されている（Keating, 1998）。こうした先行研究は、領域に基づいた政治や行政の独自性がどのように生じるのか、そして機能を中心とした政治・行政との違いからそれぞれの国の統治構造の特徴や共通点がどのように生じるのかを考察している。

ところで、領域と機能の交錯と対立は、中央そして地方のそれぞれのレベルで表出するが、領域と機能は相対的、相補的な関係でもある。領域と機能は社会秩序および組織化の原理として対立する面がある一方で、あらゆる社会組織は機能的かつ領域的であり、両者は分かちがたく結びついているがゆえに、どちらの次元にも還元することができない。領域と機能がどのような相互作用を働かせているのか、そして領域と機能が、政治的、経済的、社会的な要因によってどのように再編されるのかを明らかにする必要がある（Keating, 2013）。

また、統治構造の重層化とともに、領域が設定される場合があり、領域の単位は必ずしも固定的、画一的なものではないし、新たな領域の設定が常に実現するわけではないことにも留意が必要である。例えば、連合王国では、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに対する権限移譲の動向と並行して、イングランド内をいくつかに区分し、住民投票の承認を経て、公選議会を設置する構想が明らかにされた。その後、2004年11月、ノースイースト地方において公選議会の設置の是非を問う住民投票が行われたが、現行の地方政府の階層を2層制から1層制へと再編することが合わせて提案されていたこともあり、反対多数で否決された（Sandford ed. 2009）。ノースイーストで公選議会設置が否決されて以降、イングランドでのリージョナリズムに対する関心は急速に失われていった。2010年に保守・自由民主党連立政権発足後には、イングランドの地域ごとに設置されていた地域開発公社も廃止された。その後、イングランドではスコットランドやウェールズのような形での権限移譲を行うのではなく、現行の地方政府の単位を前提としつつ、主要都市を中核に据えて近隣の地方政府との広域的な連携を奨励しながら、権限移譲や地域経済を活性化させるための公共政策をすすめるように変化した。そして、中心都市と近隣の地方政府が連携する都市圏域としてシティ・リージョンなる概念が地方政府

のあり方を論ずる現実の政策の現場で普及するようになった（山崎，2016）。このように，領域が政治的，行政的次元で意味を持つ単位は，その時代ごとの政治的，社会経済的環境の作用によって変化する場合がある。

不均一な権限移譲と国家統合との相克

1997年の労働党政権発足を契機に，1990年代末よりすすめられてきた各領域に対する不均一な権限移譲は，連合王国の一体性を維持しながら，そして国会主権の原理を象徴的に保ちながら，領域からの自治権拡大の要求を受容することを可能にした。例えば，1980年代末より高まったスコットランドにおける自治権を求める運動は，1989年に大多数のスコットランド市民の反対にもかかわらず人頭税が導入されたことによって生じたスコットランドと全国政府との対立をいかに修復するか，換言すれば連合王国の統治構造の危機を克服するための対応策でもあった（Bogdanor, 1999）。領域が自治権を獲得することは，分離独立を志向する領域ナショナリズムの勢いを抑制し，結果として連合王国の一体性を維持することに貢献した。当時，スコットランドの自治権要求運動がユニオニストの労働党と自由民主党に受け入れられ，その主要な推進勢力となったのは，スコットランド独立を唱え勢力を拡大しつつあったスコットランド国民党（the Scottish National Party—以下，SNP）に対するけん制としての意味もあった。

このように不均一な権限移譲は，各領域から生じる政治的課題に柔軟に対応し，連合王国の枠組みを維持することに寄与する一方，国家統合という観点から様々な問題を内包している。第一に，権限移譲という統治構造改革は，領域における適切な統治を常に約束するものではない。1922年から進められた北アイルランドの権限移譲では，次第にカトリック系住民の政治参加や平等を制限するような改革や行政運営が行われるようになり，1960年代後半以降，カトリック系住民による公民権運動が高揚するとともに，各地で暴動が頻発した。実は，1920年アイルランド統治法の規定では，全国政府の介入（総督による北アイルランド議会の立法留保）やウェストミンスター議会の至高性が規定されていたにもかかわらず，全国政府は1968年まで北アイルランド議会・政府への介入に極めて消極的な態度をとり続けていた。それゆえ，北アイルランドは連邦制国家の州政府のごとく高度な自立性を維持してきた。全国政府は，1972年，北アイルランド問題に対処するために北アイルランドの自治権を停止し，直接統治に移行した。北アイルランドに設置された全国政府の行政組織である北アイルランド省は，スコットランド省，ウェールズ省とは異なり，直接統治を行うために設置された領域別省庁である（Bogdanor, 1999）。

第二に，国家の統合という観点から，権限が移譲されていないイングランドとスコットランド，場合によってはウェールズ，北アイルランドを含めた諸領域との関係をどうするかが常に問われる（山崎，2011）。その最大の課題は，ウェスト・ロジアン問題（the West Lothian Question）と呼ばれる，権限移譲された領域，中でも特にスコットランドから選出される国会議員の役割と，権限移譲が行われていないイングランドから選出される国会議員の役割の差異をめぐる問題がある。すなわち，イングランド選出の国会議員がスコットランドに権限移譲された事項には，スコットランド議会で票決されるため投票できない一方，スコットランド選出の国会議員はイ

イングランドに関する事項は依然としてウェストミンスター議会で票決されるゆえに投票に加わることができることの非対称性が常に問題とされてきた。

また、全国政府から各領域への財政資源の配分方法が問題化している。全国政府は各領域に対して一括交付金という形で財政資源を配分しており、一括交付金額を積算する際にバーネット・フォーミュラという算定式が用いられている。これは、1970年代後半に具体化したスコットランドへの権限移譲に際して、どのように財政資源を配分するかが検討された時期に導入された。その基本的な方法は、前年度の一括交付金額が基本となり、どの程度の増額または減額を行うかを算定するものであり、増減の変化の割合を人口比で行う点に特徴がある。換言すれば領域における実際の行政需要を反映させたものではない。こうしたバーネット・フォーミュラによって算定される一括交付金の配分方法に対し、スコットランドに対して有利に作用しているのではないかとの指摘が、特にイングランドの保守党議員から提起されている。実際、市民一人あたりの政府支出額を指標とすれば、北アイルランド、スコットランド、ウェールズは全国平均よりも多額の政府支出を伴っている。

さらに、上述したウェスト・ロジアン問題、財政資源配分とも関連するが、社会的シティズンシップの一体性が問題とされる。立法権と行政権が移譲された領域の独自の公共政策を見れば、スコットランドでは高齢者ケアが無料化され、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドともに薬の処方箋が無料である一方、イングランドではこれらのサービスは有料である。このように、不均一な権限移譲の結果として領域ごとに公共政策のサービス水準に差異が生じる結果となったが、このことが全国レベルでの共通のシティズンシップ、特に社会的シティズンシップの土台を掘り崩す可能性が指摘されている。これは、戦後の連合王国の福祉国家を支えてきた連帯の単位をどのように考えるべきかという問題でもある。

以上、領域ごとに不均一な権限移譲を行い、さらにその不均一性が拡大するという変動は、国家統合の観点からすれば、その不均一性が引き起こす諸問題と直面する事態を招くことになる。これらの諸問題は、権限移譲が議論され始めた19世紀末のアイルランド自治問題にその沿革をさかのぼることができる。その後、1970年代後半に権限移譲が構想された際にも再燃するとともに、なお一層の権限移譲をスコットランドに対して行っている今日でも論じられ、また、部分的な見直しが行われるなど、連合王国の統治構造を論じる際に無視しえない問題群となっている。

アイルランド自治問題と連邦構想

連合王国ではじめて権限移譲が争点と化したのは、19世紀末のアイルランド自治問題への対応として議論された時期にさかのぼる。アイルランドにおいて広がった自治権要求運動に対処するため、当時の自由党政権はアイルランドにのみ権限を移譲することによって問題の解決を図ろうとした。ところが、不均一な権限移譲は、国会議員の役割の差異や財政資源の配分方法など、今日の領域間で問題となっているものと近似した争点が議論されていた。国会議員の役割の差異に関しては、アイルランド選出国会議員をウェストミンスター議会から除外する方法、アイルランド選出議員が投票できる法案を制限する方法、アイルランド選出国会議員の数を削

減する方法が検討されたものの、議会の一体性という統治原理との関係や実施に際しての技術上の問題点から、こうした方法の実行は見送られた (Bogdanor 1999)。一方、財政資源の分配に関しては、アイルランド議会に移譲する課税権とともに全国政府が行う留保権限の行政サービスに対してアイルランドが引き受ける負担額の算定が議論となったが、アイルランドに対して十分な財政自主権が付与されることはなかった (日浦, 2010)。

また、アイルランド自治問題は大英帝国の統合と関連づけられて論じられた。ブリテン島とアイルランド島との連邦の関係へと再編することを支持する論者は、大英帝国の統合を毀損させるのではなく、これをより広範な帝國的連邦構想、より結束した連合へと全面的に再編するために不可欠なものとして見なしていた (Burgess, 2007)。

不均一な権限移譲から派生する諸問題を解決する方法として、アイルランド自治問題に対処しつつ全国各地に対して権限移譲を行い (Home Rule all round)、連合王国を連邦制的な統治構造へと改革する構想も検討された。当時、ジョゼフ・チェンバレンは、ウェストミンスター議会の帝国に関する事項を分離させ、アイルランド、スコットランド、ウェールズ、イングランドの各領域に議会を設置するとともに、ロンドンに帝国に関する事項に責任を負う連邦議会 (a federal Parliament) を設置する構想を明らかにした。チェンバレンが連邦構想に関心を示したのは第1次アイルランド自治法案が議論された1880年代にさかのぼり、連合王国全体の地方政府改革に関連付けてアイルランド自治問題を解決することを目論んでいた。と同時に、帝国議会の役割を外交、通商、防衛、インドその他の植民地に関する事項に限定して解放することにより、立法面の効率性を改善するために議会権限を移譲しようとする目的も存在した (Burgess, 2007)。しかしながら、当時、自治権を拡大しつつあったカナダ、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカなどの自治領からすればチェンバレンの構想は、むしろ自治権を制約するものであり、自治領の通商、経済の発展を阻害するものと見なされたために反対された (ボグダナー, 2003)。なお、連語王国の連邦的再編という観点からの権限移譲は1919年の下院においても関心が高まり、翌年、連邦的権限移譲 (federal devolution) 構想が明らかにされたが、時の自由党政権から具体的な反応は示されなかった (Rose, 1982)。

アイルランド自治問題への対応策として連邦構想が実現しなかった要因は多岐にわたるが、本稿の議論との関係から以下の点を指摘することができる。第一に、アスキスら自由党政権首脳は、アイルランドをカナダやオーストラリアと同等に見なして自治権を移譲しようとしており、その上で、1912年アイルランド政府法案では、アイルランドに関税・消費税など税制に関する権限移譲を行おうとしていた。これに対して法案反対派によれば、法案の税源移譲は共通の関税を適用するという連邦制原理と相反するのみならず、アイルランド議会への税源移譲がアイルランドと連合王国との通商上の対立を招く事態が懸念された。さらに、同法案が他の領域に対する権限移譲を想定していたものの、アイルランドと同等の権限をスコットランドをはじめとした他領域が要求しておらず、当時の自由党政権が構想した権限移譲のシナリオが共有されなかったという事情もあった (日浦 2010)。

第二に、1910年代後半からのアイルランド・ナショナリズムの急進化によって、アイルランドが『国会における国王』に対する忠誠を示すことによって、連合王国の統合を担保するという統治可能性が成り立たなくなってしまった。大多数のナショナリストは共和主義者でもあり、

また、アイルランドが歴史的に連合王国から受けてきた政治的、経済的、宗教的な抑圧への反発から、国王に対しての宣誓に消極的であった。この問題は1937年のアイルランド自由国の成立において、国家元首としての大統領が国王への忠誠を宣言しなかったことにより顕在化した（ボグダナー、2003）。周知のとおりその後、アイルランド自由国は1949年にアイルランド共和国となり、また、コモンウェルスからも離脱し、連合王国を公式的、非公式的に支える統治原理と断絶した。

以上のように、連合王国は長期間にわたり、領域からの自治権要求運動に対して国会主権原理が弾力的な解釈と運用を通じて柔軟に対応して国家統合を果たしてきたが、これは常にすべての問題に対処できることを約束するものではなく、アイルランド自治問題の検討からわかるように、不均一な権限移譲と連合王国の統合を可能にするためには、消極的か積極的かは別にして領域間で、国王の権威の受容、換言すれば『国会における国王』の象徴作用、税制、そして国会議員の選出など一定の政治・行政制度の共通性を確保し、共有するという条件が必要となる。

不均一性を増す連合王国

ところで近年の連合王国の動向に目を転ずれば、スコットランド独立運動を契機に領域に対する権限移譲の不均一性はますます拡大し、ウェスト・ロジアン問題や財政資源配分をめぐる議論もいっそう高まりを見せている。2014年9月に行われたスコットランドの連合王国からの独立を問う住民投票の直前、独立反対への指示を訴えたキャメロン首相（保守党）、クレグ副首相（自由民主党党首）、ミリバンド労働党党首は共同で、スコットランドが独立に反対し連合王国に残留を選択した場合に、国からスコットランドに対していっそうの権限移譲を行うことを公言した。住民投票の結果が独立反対多数となった後、キャメロン首相は超党派の諮問委員会を設置、どのような権限を移譲するかについての検討が行われた。同委員会は2014年11月に報告書を提出、その後キャメロン政権は2015年1月に『連合王国の中のスコットランド』と名付けられた勅令書を公表、委員会の勧告に基づいた権限移譲を実行するために2015年、改正スコットランド法案が国会に上程された。同法案の特徴は、スコットランドにすべての所得税、間接税の10%分、そして航空税などの諸税を移譲するなど大幅な税源移譲とともに、一部の福祉サービスを移譲する点にある。また、国会主権原理との関係では、同法案はスコットランド議会およびスコットランド政府を、連合王国の憲法上の取り決めにおける恒久的な部分を形成するものと規定し、スコットランド議会および政府はスコットランド市民の住民投票を通じてのみ廃止することができるものと規定し、国会主権原理の絶対性をより踏み込んだ形で修正している点にも特徴を見出すことができる（SPICe, 2015）。

改正スコットランド法案の審議過程で最も大きな争点になったのは税源移譲と財政資源の見直しをめぐる問題であった。同法制定過程に際して、スコットランド政府と全国政府の間では損失回避原則（no detriment principle）、すなわち、税源移譲による効果が両政府の予算に影響を与えないことと、権限移譲後の両政府の政策決定の結果として損失を発生させないという取り決めが了解されていたが、同法案制定の終盤に至り、スコットランドへの税源移譲は、スコッ

トランドの人口の増加率がイングランドのそれよりも鈍いため、所得税源の移譲とそれに見合う一括交付金の削減という措置は、中長期的にスコットランド政府に大幅な歳入不足を生じさせる恐れがあることが、スコットランドの財政学者や貴族院議員から指摘された。議論の中では、損失回避原則をどのように解釈し、法案に反映させるかが争点化したが、最終的に、両政府は抜本的な問題の解決を先送りして5年後に再検討を行うことで決着した (Burnside, 2015; The Herald 2016.2.24)。改正スコットランド法にあらわれた税源移譲と財政資源の見直しをめぐる議論は、不均一性を拡大させる財政自主権の強化と全国レベルでの納税者間の公正原則を両立させることが困難な原理的な問題と、中長期的な税収見通しを測定しスコットランドに配慮する算定方法の妥当性の問題が明らかにされるとともに、結果として同時に批判の多い現行の一括交付金制度の安定性とスコットランドにとっての一定の有意性が消極的な形で浮き彫りになった。

また、スコットランド独立運動の高揚とともに、他の領域での権限移譲を要求する運動も勢いを増してきた。先ず、1999年以来、スコットランドに追随して権限移譲を拡大させてきたウェールズでは、主要4党（保守、自由民主、労働、そして地域政党であるプライド・カムリ）が声明を発表、その中で財政面での分権を要求している。声明では、現在の一括交付金の算定方式はウェールズに不利に作用しているとして、制度の見直しを主張した。さらにスコットランド議会と同様、税率の変更権、そして、国が留保する権限を列挙した上でそれ以外の権限をウェールズ議会の権限とする方式への移行を求めている。その後、2016年6月、ウェールズ議会への権限移譲をすすめるため、ウェールズ法案が提出され、国会で審議されることとなった (House of Lords, 2016)。

さらに、こうしたスコットランドに対するいっそうの権限移譲は、改めてウェスト・ロジアン問題に対する関心を高めることとなった。権限移譲の不均一性と国会議員の役割の差異についての議論は、権限移譲が論じられた19世紀末のアイランド自治問題の時期にさかのぼることができるが、1970年代にスコットランドの権限移譲が論じられた際に、改めて主要な争点として浮上した。特に、近年では、保守党を中心としたイングランド選出の国会議員からの反発が強まっている。

2015年の総選挙で保守党が勝利し、単独政権が発足した後、保守党政権は、ウェスト・ロジアン問題に対処するため、イングランドにのみ（場合によっては、イングランドおよびウェールズにのみ）関わる争点に関してイングランド選出の国会議員によって多数決を確保する委員会決議を加えるように議事規則を改正した。同様の提案は今までもしばしば論争となり、今回の提案に対しても、実質的に2種類の国会議員をつくることに対する批判、イングランドにのみ関わる法案と全国レベルの法案を厳密に区分できるかとする技術上の問題、そして、こうした区別を議長が行うことは議長の行為が政治的な意味を帯びるとする指摘がされた。しかしながら、スコットランドへいっそうの権限移譲をすすめる改正スコットランド法の審議と並行して、先のような立法手続きの見直しが断行された (Kelly, 2015)。

以上のように、近年のスコットランド独立運動を契機としていっそう不均一性を拡大させている各領域と、連合王国の枠組みとを両立させるための対応策として、アイランド自治問題が争点化した時代と同様に、連合王国を連邦的な統治構造に転換させるべきとの意見が政治家

や政治コメンテーターらから出されることがある。連邦構想の意味内容は論者によって相当異なるが、不均一な形での権限移譲が引き起こす諸問題を解決するために、スコットランドと同等の権限をウェールズ、北アイルランド、そして複数の区分されたイングランド地域にも移譲することにより、地域に設置される議会・政府の権限をできるだけ標準化し、先に述べたような国会議員の役割の差異を解消させようとすることを意図としている。また、論者によっては現在の貴族院をアメリカの上院のように地域代表の議会として改革することや、現行の一括交付金配分方法の見直しを合わせて提起している。このような連邦構想は新たな国家統合の原理ともなりうるひとつの有力な解決策である。しかしながら、現行の一括交付金配分制度の抜本的な見直しや、貴族院改革は強い反対論に直面しており実現可能性は低い。さらに、イングランド地域の市民がこのような権限移譲を積極的に求めていないという事情も加わり、連邦構想の実現は定かではない。

おわりに

以上、連合王国の統治構造の検討からは、第一に、国会主権原理の実態を検討すると、ダイシーが説くような至高性、絶対性に基づいた運用というよりもむしろ、パークが示唆した柔軟かつ弾力的な運用が図られており、その傾向がますます強まっている。また、国会主権原理に基づいてウェストミンスター議会はスコットランド議회를改廃する究極の権限を保持しているとしても、住民投票を経て創設されたスコットランド議회를スコットランド市民の意に反して一方的に改廃することは政治的には困難であり、ウェストミンスター議会とスコットランド議会との関係は、疑似的な連邦（quasi-federal）としての性格を帯びていると論じられてきた（Bogdanor, 1999）。そして2016年改正スコットランド法では、スコットランドの議会の改廃は、スコットランド市民による住民投票を経なければならないとする規定が明文化された。

第二に、連合王国は単一国家としてのユニタリー・ステイトというよりも、早くから領域間の不均一性を許容したユニオン・ステイトとしての性格を有していた。1990年代末から本格化した権限移譲の改革以前より、北アイルランドへの権限移譲、スコットランド、ウェールズに対する特別な行政制度の適用などが行われており、こうした特質は、以後の時代ごとに進められる権限移譲を統治原理と適合させながら領域間の多様性を内包した統治構造として発展してきた。

第三に、しかしながら、不均一な権限移譲と国家統合が常に統治の安定性を確保できるわけではないことに留意する必要がある。これはアイルランドが連合王国およびコモンウェルスから離脱した経緯に端的に象徴されている。今後も連合王国は現行の統治構造および統治原理を基本としつつ、国会主権を現実的に解釈、運用し、連邦制的な要素を部分的に取り入れるような漸進的な修正を重ねてゆくことになるものと考えられるが、近年の領域間の不均一性の拡大に伴う様々な問題の顕在化という事態に、どのように対応してゆくのか、どのように統治構造を変容させてゆくのかを注視してゆく必要がある。

参考文献

- 内野広大「憲法と習律-Dicey 伝統理論と『議会主権論』の基底にあるもの(1)～(3)」『法学論叢』第166巻第3号, 第167巻第1・4号, 2009年, 2010年。
- 梅川正美・阪野智一・力久昌幸編著『現代イギリス政治(第2版)』成文堂, 2014年。
- 戒能道厚編著『現代イギリス法事典』新世社, 2003年。
- 金井利之「空間管理」森田朗編著『行政学の基礎』岩波書店, 1998年。
- A.V. ダイシー(伊藤正己・田島裕共訳)『憲法序説』学陽書房, 1983年。
- 日浦涉「20世紀初頭におけるアイルランド自治問題と連邦構想—第3次『ホーム・ルール』法案論争を手がかりに」『西洋史研究』新編第32号, 2003年。
- エリック・バーレント(佐伯宣親訳)『英国憲法入門』成文堂, 2004年。
- エドモンド・バーク「アメリカへの課税についての演説」エドモンド・バーク(中野好之編訳)『バーク政治経済論集 保守主義の精神』法政大学出版局, 2000年。
- ヴァーノン・ボグダナー(小室輝久・笹川龍太郎・R・ハルバーシュタット共訳)『英国の立憲君主政』木鐸社, 2003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。
- 山崎幹根「成長と連携を志向するイングランドの都市政策」『都市問題』2016年1月号, 2016年。
- Burgess, M., 'The British Tradition of Federalism: Nature, Meaning and Significance', Henig, S. ed., *Federalism and the British*, London, The Federal Trust, 2007.
- Bogdanor, V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 1999
- Burnside, R., *Scottish Fiscal Commission Bill*, The Scottish Parliament Information Centre (SPICe), 2015.
- House of Lords, *Wales Bill*, House of Lords (Library Note), 2016.
- Keating, M., *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998.
- Keating, M., *Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso*, Oxford University Press, 2013.
- Kelly, R., *English Votes for English Laws (Briefing Paper)*, House of Commons Library, 2015.
- Mitchell, J., *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press, 2009.
- Rhodes, R.A.W., *Beyond Westminster and Whitehall*, London, Unwin Hyman, 1988.
- Rokkan, S., and Urwin, D.W., *The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism*, London, Sage, 1982.
- Rose, R., *Understanding the United Kingdom: The Territorial Dimension in Government*, London, Longman, 1982.
- Sandford, M., ed., *The Northern Veto*, Manchester, Manchester University Press, 2009.
- SPICe, *Further Devolution for Scotland: The Draft Clauses*, The Scottish Parliament Information Centre (SPICe), 2015.

備考

本稿は、立命館大学国際言語文化研究所主催第5回「主権と空間」研究会における報告に大幅な加筆・修正を加えたものである。同研究会を企画された高橋秀寿教授をはじめ、研究会で有益なコメントを与えられた参加者の方々に記して厚く御礼申し上げる次第である。

本稿は、2015・2016年三菱財団研究助成(人文科学部門)による研究成果の一部である。