

6. 法律と命令

イギリスには日本と違って「地方自治法」をはじめ同じ名前の法律がたくさんあります。これら相互の関係はどうなっているのでしょうか？
また、法律と命令のしくみと関係を教えてください。

イギリスの法律改正の特徴

日本で地方自治に関する法律を紐解こうとすれば、まず「地方自治法」（1947 [昭和22]年制定）をみるのが常識でしょう。地方自治に関わる法律は他にもいろいろありますが、日本国憲法と同時に施行された地方自治法は、その基本法としての位置を占めています。この法律は制定後頻繁に改正されていますが、改正された部分はそのつど加除（付加と削除）され、一つのまとまった法律（法典）として存在しています。イギリスの地方自治を調べようとすると、まず、Local Government Actという名前の法律が目につきます。しかし、実際に探してみると、Local Government Actという名前のついた法律は、1972年、73年、74年、78年、82年、85年、86年、88年、92年とたくさんあることに気づきます。そして、これらはすべて現行法なのです。日本では同じ名前の法律が複数あり、同時に通用しているなどということは考えられません。どうしてこのようなことが起こるのでしょうか。

それは、英米法の国の法律の改正の方法が日本など大陸法系の国とは異なっているからなのです。上述のように、日本での法律改正は、改正される条項を示し、その法律の中でそのつど加除が行われるのが大原則です。しかし、イギリスでは、もとの法律をそのままにして新しい法律を制定し、前の法律は後の法律と矛盾抵触する限りで効力をもたなくなるというのが原則なのです。この場合、前法を廃止する後法は同じ名称の法律に限られません。古いLocal Government Actは、他の名前の法律によって改正されている場合もあるのです。日本でも、立法者の不注意などによって改正が明示されずに新しい法律が作られることが全くないわけではなく、その場合にはイギリス同様に矛盾する前法はその限りで効力をもちません（「後法優位の原則」）。しかし、そのようなことは極めて例外的なことです。イギリスのような法律の改正方法は、私たち日本人を戸惑わせるかもしれません。何が現行法かはその法律だけでは分らず、常に最新の法律に注意しておかなければならないからです。しかし、実際に法律を調べる時は、現行法だけを整理した「六法全書」的なものがありますからあまり悩まなくてもいいでしょう。このようにもとの法律をそのままにして次から次へと法律を制定すると、当然のことながら法律はややこしくなります。ですから時にはそれらの法律を一つにまとめる「統合法」が制定されることもあります。

イギリス的な法律の改正方法を皆さんもご存じの例で説明しておきます。一つはアメリカ合衆国憲法です。1778年制定の同憲法は、1791年に10か条の「権利の章典」が「修正」として付加され、その後「修正」は第26条まで増えています。18世紀の憲法を現代に対応させるためにたくさんの改正がなされていますが、改正された条文は削除されずにそのままになっています。確かめてみてください。また、マグナ・カルタを取上げてみましょう。1215年制定のマグナ・カルタは「自由の守護神」「自由の憲章」としてイギリス憲法の基礎をなす最も古い、最も有名な現行法です。しかし、実際はその大部分は後の法律によっ

て改正廃止されており、現行法として効力を持つのはそのごく一部にすぎません。

イギリスの法律の特徴

イギリスの法律を日本人の目からみると、その「詳細さ」、悪く言えば「冗長さ」に驚かされます。例えば日本の法律なら「契約」の一語で済むところを、イギリスの法律では contract、agreement、promise、covenant等々、類似した言葉を重ねて掲げることが通常です。この場合私たちの発想では、contractとagreementとはどう違うのか、それにふさわしい訳語は何かなどと悩むことにもなりかねませんが、規定の方法の違いですからあまり悩んでも意味がないことが多いようです。また、日本でも法律の文章は評判が良くありませんが、イギリスの法文は日本と比べるとはるかに細かく、長く、繰返しが多く、読み易いものではありません。日本と同じような大陸法系の国の法律と比べると、同じことを定めるのに、イギリス的な方法で法律を起草すると5倍の長さになるそうです!?

このような違いは、大陸法諸国のような抽象的思考を嫌い具体的思考を重視する英米の法文化からきているものでしょう。同時に、法律の言葉が抽象的であればそれだけ裁判所による解釈の余地が広がることになりますから、イギリスのような具体性の高い法律はそれだけ裁判所を強く拘束することになります。もっとも、先の章で述べたように、裁判官がどれほど独自性を発揮するかは他の要因によっても左右されますが。

しかし、ヨーロッパ共同体（EC、ヨーロッパ連合 [EU]）との関係でこの特徴も次第に変わって行くかもしれません。ECを構成する12か国のうち、イギリスとアイルランドの他は異なった法系の国です。デンマークがローマ法の継受が少ないスカンジナビア法系に属する以外は、すべて大陸法系の国です。そして、ブリュッセルのEC委員会（ヨーロッパ委員会）が制定し各国を拘束する「EC指令（ヨーロッパ指令）」などのEC立法の起草は大陸法の方式でなされています。このEC法上の義務を履行するための国内法を作る時、イギリス議会は表現をイギリスの方式にしたがって細かく規定し直すこととなります。しかし、法律の表現方法を変えると、後でその解釈が争われるようになったとき問題が生じることがあります。イギリス法の細かな規定がEC法の包括的な規定に正確に対応していないという具合にです。このことが問題になり、ヨーロッパ裁判所の判決によってイギリスが多額の損害賠償と法律の改正を余儀なくされたことが実際に起こっています。このようなことを避けるための一番間違いのない方法は、EC法の規定の表現をそっくりそのまま使ってイギリスの法律を制定することです（これを‘copy-out’といいます）。こうするとイギリス法の中にも大陸法的な抽象的表現の法律が増えてくることになるでしょう。それはイギリス的な法文化の変更を意味します。法律を解釈適用する裁判官の裁量の枠の拡大も意味するでしょう。しかし、ECの裁判所から義務違反として指弾されないためには、背に腹は換えられないという事情があります。イギリス議会の立法作業の合理化・効率化になるという声もあります。

イギリスの行政立法

日本では憲法と国会の法律の下に行政機関が作る命令という立法形式があります。命令の代表的なものが、内閣が制定する政令と大臣が制定する省令です。イギリスでは日本の

政令にあたるのが枢密院令(Order in Council)とみていいでしょう。大臣もorder, rule, regulationなどを制定することができます。「法律による行政」が近代国家の基本原則ですから、イギリスでもこれらの行政立法は、法律より効力が劣り、法律が授権した範囲でのみ制定され効力をもつというのが原則です。昔は国王が勅令によって法律やコモン・ローを変更することもありましたが、それは17世紀始めの判例によって否定され、行政立法では（法律の特別の授権があれば別ですが）法律やコモン・ローを変更できないことがはっきりしています。

* 枢密院という「古風」なものがでてきました — 日本でも戦前にはありました。イギリスの枢密院(Privy Council)は、歴史的には王権の行使を補佐する中心的な機関でしたが、18世紀以降の内閣制度の発展によって、今では形式的な機関になっています。しかし、既述したように、国王は法律によっては未だに規制されていない大権と呼ばれる権限を持っており、省の設置、軍隊や公務員制度の監理、海外領土に対する立法、さらには海外領土やコモンウェルス諸国からの上訴に対する枢密院司法委員会の判決なども枢密院令によってなされます。司法委員会は最高裁判所のメンバーとほぼ重なりますが、他の枢密院令を実質的に決めるのは内閣です。枢密顧問官は、約 300人の政府・裁判所の高官、貴族、聖職者からなりますが、名誉職としての性格が強く、国王（女王）の前で開かれる会議に実際に召集されるのは、通常は4、5人といわれます。その議長は伝統的に内閣のメンバーであり、閣内大臣は常に顧問官となる慣行があります — なお、イギリスの大臣は 100人前後もあり、そのうちの通常20人前後で内閣が組織されます。どの大臣が閣内大臣（閣僚）になるかは、その時々々の首相が決めます。

今世紀に入り国家の役割が大きくなり行政機能が拡大すると、専門性、技術性、迅速性などを理由にして本来の議会の権限を行政機関に委任する委任立法が増えてきました。これらの委任立法の中には、白紙委任的なもの、委任された大臣等の決定を最終的なものとして裁判所への出訴を禁止するもの、揚句の果ては、委任立法によって母法である授権した法律そのものを含む議会制定法の改廃まで認めるもの（そのような規定を「ヘンリ8世条項」といいます。16世紀前半のヘンリ8世が多用したそうです）までもあり、大きな問題になってきました。そして、委任立法は現代社会の要請としてやむをえないとしても、本来の立法機関としての議会の役割の低下を抑えるための措置が模索されてきました。1946年の法律は、枢密院令と大臣の行政立法のうち重要なものを「制定法文書」(Statutory Instrument) — この言葉は地方自治や行政をリサーチするとき頻繁に出てきますから注意しておいてください — とし、そのナンバリング、印刷・販売などを定めましたが、制定法文書（またはその案）は、それを授権した法律の規定に従って、議会の両院、または庶民院（下院）へ提出されるのが通例となっています。この手続きでもっとも多いのが、提出後40日以内のいずれかの議院の決議によって無効にされる「失効決議」、ついで効力要件として「発効決議」を必要とするもの、さらに提出だけを求めるものも希ながら存在しています。また、制定法文書を審査するための庶民院委員会や両院の合同委員会があります。委任立法は議会の立法権限を空洞化しかねないものですが、このように、日本と違い委任立法に対する議会統制があるのはイギリスの特色です。

7. 地方自治と憲法

日本では憲法で「地方自治」が保障されています。「憲法」がないイギリスでは、地方自治は「憲法的に」保障されていないのでしょうか？

日本における地方自治の保障

日本国憲法は第8章に「地方自治」の章を設け、明治憲法にはなかった地方自治を憲法によって保障しています。この地方自治の保障の性質については、固有権説（地方自治は、基本的人権と同じように、国家に対する固有の権能であるとする）や承認説（地方自治は国が認める範囲と程度だけで認められるとする）もありますが、今日の通説である制度的保障説によれば、地方自治は一定の地方自治を公的な制度として憲法が保障したものであり、その内容は国の法律によっても侵すことができない、とされています。周知のように、憲法のいう「地方自治の本旨」が何かや、都道府県など現在の構造が不可欠か、などについては議論がありますし、機関委任事務や不十分な自主財政権などをめぐって、憲法が予定する地方自治がどこまで実現されているかについても議論があります。しかし、地方自治体（地方公共団体）には、住民が直接選挙する議会や首長が置かれなければならないこと、また、条例制定権や組織・人事・財政・自治行政・財産管理などの権能が認められることははっきりしています。そのような内容を侵す法律その他の国の行為は憲法違反として許されないこととなります。では、イギリスではどうなのでしょう。

イギリスにおける地方自治の保障

イギリスの地方自治の伝統は、古くアングロ・サクソンの時代（11世紀のノルマン征服以前）にまで遡り、中央の国王権力が強大となった絶対主義の時代にも自治の伝統は消えることなく、その精神は近代的な地方自治に引き継がれていったとされています。このような意味で、イギリスは「地方自治の母国」であるといわれることもあります。また、地方自治に関する古典的な書物を見ると、中央集権的なフランスの地方制度と住民の自治に基礎を置いたイギリスの制度とを対比しているのがみられます。19世紀にフランス人ド・トクヴィルが目を見張ったアメリカ合衆国の広範な自治の背後には、イギリス的な自治の精神があることを指摘する人もいます。

しかし、少なくとも議会主権原理が確立して以降の近代イギリスの地方自治を法的にみれば、他のあらゆる分野と同じく、そこにも議会主権の原理が貫かれているのに気がつきません。どのような地方制度、地方団体を設けるのか、それらにどの程度の自治権能を与えるのかは法律によって決めることができますし、法律が与える地方団体の権限は、当然法律が認める範囲内のものに限られます。議会が制定する法律を超える — つまり、議会によっても制限できない自治権能などというものは、法理論的には存在しないのです。こうしてみるとイギリスの地方自治の保障の法的性格は、地方自治についての憲法規定がなく、中央権力の絶対性が強調された明治憲法下の日本で支配的であった、上述の「承認説」の説明とよく似ています。この意味でイギリスには、今日の日本におけるような地方自治の「憲法的保障」は存在していないのです。

実際上の地方自治の保障

上述したように、イギリスには古くからの自治の伝統があり、そして19世紀には、住民自治を基礎においた近代的な地方自治制度を確立した歴史をもっています。では、このような伝統や歴史と、議会主権にみられるような集権的・一元的な法原理とは、どのような関係にあったのでしょうか。この関係を簡単にいえば、当たり前のことですが、集権的な法原理にもかかわらず中央の議会は自治の伝統を尊重し、その上に立って地方自治を近代的に再編し、確立してきたということでしょう。

ところで自治といえば、近代以前の西欧や日本の封建時代は非常に分権的な社会でした——江戸時代の藩をみてください。強力な幕府の権力でも各藩の内部には直接介入することはできませんでした。封建制は、このような分権・自治の制度だったのです。しかし、近代的な地方自治はこのような封建的な分権制度と直結するものではありません。近代国家は、前近代的な分権制度を克服し、集権的で統一した強力な国家権力を確立することが不可欠でした。絶対主義の国家がまずその前提を作り出します。「主権」——国家の国際的な独立性と、国内における国家権力の最高性を意味します——が近代国家の特徴を表す観念ですが、市民革命以後のイギリスの議会主権原理は、その特殊イギリス的な表現でした。そして、近代的な地方自治は、この集権的な主権国家との関係の中で位置付けられなければならなかったのです。ですから、伝統の尊重といっても、中世的な分散的な社会の構造がそのまま尊重されるわけではもちろんありません。統一国家という観点からの再編成が必然なのです。事実19世紀のイギリスは、自由放任主義（レッセ・フェール）や「小さな政府」の全盛時代ですが、国家機構の整備が議会を通して上から強力に推進されます。地方自治についても、住民の新たな需要に応えるための自治機構の設立や整備・再編が上から強力に推進されます。そこでは、中央の議会が主導的な役割を果たしたのです。しかし、その中で、住民の自治が尊重され、拡大され、また、それを支える自治の伝統や地方の自律性のエネルギーが強力に存在していたということこそが重要なことなのです。

議会は法的には全能であり、自治体の権限は、議会の法律が与えるものだけに限定されていることは上述しました。しかし、自治体に対する中央政府の統制も長い間非常に緩やかなものであったといわれます。法律違反とみなされる自治体の行為に対する国の監督も、産業革命以前から長い間、自治体の施策への直接干渉ではなく、自治体の「権限踰越」

(*ultra vires* アルトラ・ヴァイリーズといって、法律によって与えられた権限の枠を超えていることを意味します。行政法ではよく出てくる重要な法理です)として裁判所の判断によって是正されるのがほとんどであったといわれます。また、国家や自治体の役割が格段に増える社会国家・福祉国家前の前世紀においては、自治体の機能や財政規模がそれほど大きくなかったことも、自治を支える上で重要な意味をもったと考えられます。

このように地方自治の「憲法的保障」がないことと、実際の地方自治の保障とは矛盾することがなかったのです。少なくとも矛盾とは捉えられなかったのです。この段階では、中央の議会の強力な権力は、自治を促進し整備する方向に働いたのです。しかし、歴史的条件が変わり、社会的・政治的状況が変化すると問題が顕在化してきます。イギリスの地方自治はかつてなかった厳しい状況に直面している、といわれるのが現在なのです。

8. イギリス地方自治の特徴

イギリスの地方自治にはどのような特徴があるのでしょうか？ また、サッチャー政府以降イギリスの地方自治は大きく変わってきているといわれていますが、どうなのでしょう？

地方自治を支える歴史と精神

日本では、日本国憲法が定めて保障しているから、自由や人権や地方自治が保障されていると考える人がたくさんいるようです。それは一面ではその通りなのですが、他の面では、「憲法的保障」がないにもかかわらず地方自治や自由や人権が保障されてきた、それも形式的にだけでなく実質的に保障されてきた、というイギリス憲法史の特徴の十分な理解を妨げることになりかねません。法的には全能の議会主権にもかかわらず、そして、その議会を通して地方自治が保障されてきたと述べてきました。同じことは、法の支配や、自由・人権の保障についてもいえることです。とすると、これらの保障は、上位にある憲法のルール（イギリスにはもちろんありません）から説明するのではなく、議회를めぐる社会的・政治的条件から説明せざるをえません。先の章で触れたダイシーには『19世紀イギリスにおける法と世論』という名著があります。これはその題名のとおり法の変動と世論の対応関係を解明したものです。地方自治についても、その法律のあり方を規定し、また、その運用を支えてきたのは「世論」であったといえるでしょう。そして、この「世論」の背後にあってそれを支えてきたのが、伝統や歴史的条件、そして何よりも自治の精神であったといえることができるでしょう。自治の精神は、ボランティアから労使関係まで、イギリス社会を支えてきた基盤であるように思われます。

しかし、社会的・政治的状況は大きく変わってきました。とくに、かつての植民地帝国の解体、イギリスの経済的衰退と国際的な地位の低下は、従来の政治のあり方を変えなければならないとする新しい強い流れを生み出すことになりました。そして、この変更のため、これまでの「合意による政治」という政治手法を否定し、「対決の政治」「決断の政治」を掲げて登場したのが1979年に成立したサッチャー政府であったことはよく知られていることです。この流れの中で、イギリスの地方自治もまた大きな変化を被ることになりました。

現在のイギリスの地方自治の現状や動向を調査し、分析し、評価することは皆さん方の仕事となることでしょう。今までにいくつかの「CLAIR REPORT」でも紹介されています。ここではその前提となる基本的な特徴を概観しておきたいと思います。

イギリスの地方自治の展開

イングランド＝ウェールズ、スコットランド、北アイルランドは、それぞれ異なった地方自治の歴史と伝統をもち、現行の制度も異なっています — その根拠となる法律もそれぞれ別個ですから注意が必要です。これをイングランドとウェールズについてみると、1972年の法律（Local Government Act 1972）によって74年以降、ディストリクト(district)と、より広域の地方団体であるカウンティ（県 county）との二層の地方自治の構造がとら

れています。しかし、86年に大ロンドンと、マンチェスターなど6つの大都市圏のカウンティの議会（日本でいうと東京都や大阪府のようなもの）が廃止され、ディストリクトだけの一層制になっています — 大ロンドンではバラ(borough、区)とシティ(city)。他の地域についても、現在二層制を一層制に再編する作業が進行しています。なお、このほかに、イングランドではパリッシュ(教区 parish)、ウェールズではコミュニティ(community)と呼ばれる限られた機能をもつ最小規模の自治団体があります。

イギリスの地方自治は、長く、複雑な歴史的展開を経て今日に至っています。その起源は古くアングロ・サクソン期にまで遡るといわれますが、中世における自治の機能(救貧、道路や公有地の管理など)は、自然的な村落共同体を基礎に、教会、慈善団体、互助団体などが担い、州(シャイア shire。今日のカウンティの前身です。ヨークシャー、ランカシャーなどにみられるように、今でも名前が残っています)にはシェリフ(sheriff 奉行とか代官と訳されています。その職は今でも裁判所の判決の執行官として残っています)が、国王によって州の長官として任命されていました。

15世紀頃にはパリッシュ、州、自治都市(バラ borough。スコットランドではburgh)の三つが地方団体として重要性を増してくるといわれます。パリッシュは教会の教区を基礎にして地域の法秩序の維持、道路の管理、救貧などに責任をもち、その仕事は住民が輪番制で行いました。このパリッシュがイギリスの住民自治の歴史的な基礎・原点をなします。次に、州では、14世紀半ばから生まれた治安判事(Justice of the Peace、magistrate)が、犯罪の鎮圧や治安の維持などの司法的な職務のほか、道路、橋梁、救貧、度量衡、賃金、許認可などの行政的職務を担い、重要な役割を果たすようになり、これまでのシェリフは、この治安判事や国王裁判所に権限を奪われ衰退して行きます。治安判事は、形式的には国王に任命される国の役人ですが、無報酬の職であり、実際には新興の地方の名望家(新興の地主層でジェントリーと呼ばれます。いわゆる本来のジェントルマンです)の中から選ばれ、大きな自立性をもっていました。治安判事は、1834年までの約500年間、地方行政で大きな役割を果たしました。とくに、17世紀半ばのピューリタン革命によって治安判事を監督していた国の機関(星室庁)が廃止されて以降、それは、国の行政的統制を原則として一切受けない極めて独立性の高い職となりました。最後に、自治都市は、主に国王の勅許状によって自治の特権を与えられた都市で、独自の治安判事をもっていました。自治に参加できる資格は勅許状によって定められますが、多くはギルドの親方など上層の市民に限られていたようです。ロンドンの中心にあるシティ(City of London)は、歴史的に最も有力な自治都市であり、今日でもその名残は、議会の伝統的な構成や市長の選出方法に、また、市庁舎をギルド・ホールと呼ぶことなどに引き継がれています。なお、相対的に重要性を減らしたとはいえ、ボランティアによる慈善団体なども大きな役割を果たし続けていました。このほか、特定の目的のために設立された地方団体も存在しました。

しかし19世紀に入ると地方自治を取り巻く状況は激変します。産業革命の進展はイギリス社会の様相を大きく変え、それに伴って新しい行政需要や住民の要求を生み出すこととなります。都市化、産業化に伴う上下水道、道路、ガス、保健衛生、住宅、救貧制度の再編、そして教育などが新しい行政需要となってきました。これらの機能を担うにはパリッシュはあまりにも小さすぎました。より広域の機能的な自治体の重要性が増すと同時に、

民主主義の進展に伴って自治体の民主化を求める声も強まってきました。

* イギリスにおける民主主義の進展を、国の議会の選挙権の拡大についてみておきましょう。19世紀初めまでの選挙権は15世紀の法律によって定められた旧態依然たるものでしたが、1832年の第1次選挙法改正によって、選挙資格の緩和と、人口移動によって非常に非合理的なものとなっていた選挙区割の合理化が行われました。その後、67年の第2次改正を経た84年の第3次改正で、男子普通選挙権に近づきます。イギリスで男子普通選挙権が実現するのは1918年（21歳以上。この時30歳以上の一定の女子にも選挙権が認められます）、男女平等選挙権は1928年になります。その後、48年にはなお残っていた複数選挙権が廃止され完全な平等選挙権が実現し、69年には今日の世界の常識である18歳選挙権が導入されます。

しかし、新たに必要となった機能を果たすためには、そのつど特定の目的ごとに(ad hoc に)新しい組織が作られ（[1章]で触れた議会のprivate act[local act]によります）、救貧、警察を初め、道路の建設、道路の維持管理、下水道を含む居住環境の整備、上水道、公衆衛生、学校等々といった個別の地方団体が乱立することになります。また、このほかに学校、住宅、病院などを運営するボランティア団体や、上水やガスなどを供給する民間企業なども並立することになります。このように多少混乱した状況の中ではありませんでしたが、1834年の救貧法改正法が住民が選挙で選ぶ委員会を設置し、35年の都市自治体法が従来の多様なバラを統一し民主化したことは、近代的な民主的自治体の始まりとして注目されます。

19世紀中頃にはロンドンだけでも300前後あったといわれる特定目的ごとの地方団体の乱立は、この世紀の末になって是正され、地方自治は大きく整備されることになります。1888年の地方自治法は、住民の直接選挙で選ばれるとともに、従来の多様な地方団体の権限を統合した包括的な権限をもつ県議会(county council)、特別市議会(county borough council)を設立し、94年の地方自治法は、市町村にあたるディストリクトに同様の議会を、また、99年の地方自治法はロンドン県に新たな区を設け、同様の議会を設立しました（但し、シティについては歴史的特権が維持されました。なお、この時のロンドンの地方自治の編成は、1965年に大ロンドン県[Greater London Council]ができるまで続きます）。このように19世紀末になって、民主的で包括的な目的と機能をもつ自治体が設立され、また、原則として二層制の自治制度が作られます。なお、1894年法は、ほとんどのパリッシュ、コミュニティにも議会を設けました。

20世紀に入ると国家や自治体の機能はさらに著しく増大します。いわゆる社会国家、福祉国家の時代の到来です。その中で自治体の機能や役割も大きく変わりますが、地方自治の大きな制度改革は1960年代以降になされ、今日に至っています。

イギリスの地方自治の特徴

以上の歴史的な概観を踏まえて、イギリスの地方自治の特徴として注意すべきと思われることをいくつか挙げておきましょう。

① まず、イギリスで近代的で民主的な地方自治が本格的に整備されるのは19世紀末になってからのことです。イギリスにおける地方自治の伝統とか、住民自治の伝統とかいうこ

とがよくいわれますし、このレポートでもそのことを強調してきました。しかし、その伝統は必ずしも制度的なものではないことに気付かれたことと思います。歴史的に自治の原点であったパリッシュは、それなりに民主的なものでした。また、自治都市は市民による自治の伝統を育んできました。が、自治都市でその運営に参画できる市民はほとんどの場合、非常に限定されていました。また、とくに、19世紀前半まで重要な役割を果たした治安判事は、選挙で選ばれるものでもなく、制度的には決して民主的なものとはいえませんでした。にもかかわらず治安判事が、実際には地方自治の重要な担い手であったということは、制度ではなく、地方の自律性とその精神というイギリスの社会的、歴史的な実態からのみ、よく説明できることなのです。

② また、イギリスの自治体が包括的な自治権能をもつようになるのも、かなり後になってからのことです。17世紀の市民革命以降も長く自治の担い手であった治安判事は、当時の状況の中ではそれなりに広い範囲の権能をもっていました。しかし、その後の社会状況の変化に伴って必要となってきた課題に対応するために作られた組織は、個々の目的に応じて個別に設立される特定目的のための地方団体(ad hoc authority)だったのです。また、そのような団体は、特定の地域ごとに作られるのが普通でした。このような団体の乱立と混乱を整理するために19世紀末の改革が行われ、この時になって、県議会とかディストリクト議会とかいった包括的権能をもつ地方団体が設立されたのです。但し、包括的な自治権能をもつといっても、その内容はあくまでも議会制定法によって与えられるものです。自治体は、法律の与える範囲以外の権限をもたないことは議会主権の説明のところでしておりです。また、国は議会の法律によって、新たな権限を与え、今までの権限を奪い、あるいは包括的自治体とは別の団体を新しく作ってそこに権限を移すこともできるのです。

③ 自治体の組織の在り方も日本とは大きく違っています。自治体というと日本では、地方議会よりも、むしろ知事や市町村長をすぐ思い浮かべます。しかし、イギリスにはそれらに対応する職がありません。イギリスの地方自治体のすべての権限は、住民の直接選挙で選ばれた議員からなる合議体としての議会(council)に属します。実際の行政は議会に設置される各委員会が、議会の下に雇用されている行政職員の協力を得て行います。議会は立法あるいは審議決定だけでなく、それらの執行も行うのです。

このように言うと、毎年金ピカの馬車で行われ、ロンドンの観光名物にもなっているシティの市長(Lord Mayor)の就任式を思い出す人がいるかもしれません — 「イギリスにもあんな立派な市長がいるじゃないか！」と。しかし、これは日本の市長とはまったく違っています。イギリスの自治体の議会は毎年会議主催者としての議長を選びます。また、一定のディストリクトだけに「市」(borough、city)という呼称を使うことが許されており、この「市」の議会の議長が普通「市長」(mayor、あるいはLord Mayor、スコットランドではLord Provost)と呼ばれるのです。それ以外のディストリクトや、県レベルにはこのような特別の名称さえありません。議長はあくまでも議長(chair person, convener)なのです。また、「市長」と呼ばれるか否かに関わりなくその職は多分に名誉職的なものです。議会の「最高実力者」でもありません。国の政治機構をA. 立法院(議会)とB. 執行府(行政府)との関係で分類するとき、大統領制(AとBが分離独立している)、議院内閣制(BがAの信任に依拠している)、会議制(議会統治制)(BがAに含まれ従属してい

る) という3類型がよく使われます。国レベルではイギリスも日本も議院内閣制ですが、地方自治については、日本は大統領制的であり、イギリスは会議制的であるといえます。

④ 自治体の法的な捉え方もかなり違っているように思われます。日本の自治体もイギリスの自治体も同じく法的人格をもっています。法的人格とは、法律上の権利義務の主体になることができる地位のことです。しかし、日本では、自治体というと、それを〇〇県とか××市とか呼ぶように、住民が構成する団体を指します。これに対してイギリスでは、自治体は〇〇県や××ディストリクトではなく、〇〇県議会や××ディストリクト議会のことをいいます。議会そのものが自治体であり、住民は自治体とは別個の法的地位をもっているのですから、注意してください。

* 本来、法的な権利義務の主体は人間個人(自然人といえます)でした。しかし、多数の人間の集団が活動するために「法人」という考え方が生まれ、集団や団体そのものが権利義務の主体になることができます。代表的な法人である株式会社では、法人を構成するのは多数の株主(社員といえます)ですが、会社を運営するのは個々の株主ではなく会社(法人)の「機関」です。機関としては、株主総会、取締役会、監査役などがあります。この法人の考え方を国家に当てはめたのが、19世紀ドイツの影響を受けた日本の伝統的な公法学の「国家法人説」です。ここでは、日本国は、日本国民を構成メンバーとする法人で、その機関として国会、内閣、裁判所、さらには選挙人団(選挙する機関)としての有権者などがあることになります。戦後このような学説を表立って主張する人は少なくなりましたが、影響は強く残っています。例えば、〇〇県という場合には、県民からなる法人としての自治体が想定されており、その機関として知事、議会、行政委員会などがあることになります。

イギリスでも自治体(議会)は法人として法的人格をもっています。したがって自治体(議会)は、選挙でそのメンバーが変わっても同じ法的人格をもち、職務を継続することができます。しかし、「国家法人説」的な構成はまったくありません。これに代わる理論は「信託」でした。また、国についてみると、日本のように国民の共同体としての国(nation)と国家(state)を一体としてとらえる考え方は、歴史的に強くありません。国家にあたる通常の言葉は政府(government)であって、国民とは別個の機構(machinery)を指しました。なお、法的にイギリスの国家を表すのは国王(女王)です。この国王の地位(Crown)の法的継続性を保つために — 国王が変わることによって国王(国家)との法関係が消滅し、国家活動が法的に中断するのを防ぐために — 国王は「単独法人」=たった一人の法人!とされています。

なお、地方自治の文献にはlocal authority という言葉がよく出てきます。多くは県やディストリクトの議会を指しますから「地方団体」や「地方自治体」という言葉が使われます。しかし、上述したように、この「団体」の意味は住民団体のことではないことに注意する必要があります。また、この言葉は、地方議会だけを指す言葉ではありません。ほかにも法律によって地方的権限を与えられたものがあり、その中には団体でないものも含まれます。既に述べた例でいうと、治安判事は重要なlocal authority でしたが、独人制(一人からなる)の地位でした。したがって

団体という言葉を使わず「地方機関」と訳する人もありますが、「機関」は本来法人の機関を意味する言葉ですし、日本語では国の出先機関的な響きがあります。無難な訳では「地方当局」というのがありますが、日本語としてはこなれていない感じがします。訳するのが非常に難しい言葉です。

⑤ 最後に、地方議会の議員(councilor)の地位について触れておきましょう。すでに述べたように議会には、その自治体に与えられたすべての権限が集中していますから、執行部が別に独立してある自治体(例えば日本のような)と比べるとその権限は非常に大きいといえます。しかし、注目すべきは、この議会の議員には報酬がないことです。現在ではほんのわずかの手当は支給されていますが、議員は無給の職なのです。その背景には、公務は住民が自発的に行う公的奉仕であるという伝統的な考えがあります——また、自治体も地方統治団体でなく、地方住民に対するサービス供給団体として考えられているようです。そこにはまた、議員は、それを職業とするプロではなく、普通の住民・市民、つまり素人[しろうと]であるべきだという「素人主義」(laymanship)の考え方が強く反映しています。無給の、あるいは素人による公務は、地方議会の議員のほかにもいろいろあります。例えば、地方自治において歴史的に重要な役割を果たし、現在でも比較的軽微な刑事事件と若干の民事事件を取り扱う治安判事は、素人による無給の職でした。現在では事件数の多い大都市部では、法律家の資格をもった有給の治安判事が認められていますが、なお治安判事の大部分は無給の素人が占めています。裁判というと、正式の起訴による刑事事件と、名誉毀損事件など若干の民事事件について認められる陪審制のこともあります。陪審員には手当が支給されますが、くじで選ばれた12人の素人が有罪(有責)か否かを決定するのです。陪審員として裁判に参加することは重要な公務であり(仕事が忙しくても正当な理由がないのに拒否すると罰せられます)、また、住民の常識を加えることによって職業裁判官の独善を抑えて国民の自由を守る上で大きな役割を果たしてきたと考えられています。また、国の議会の議員も本来は無給の職でした。イギリスの議会は中世に遡る長い歴史をもっていますが、庶民院(下院)議員に歳費が支給されるようになったのは1911年以降のことです。しかし、その額はそんなに大きくはありません。日本の国会議員には「一般職の国家公務員の最高の給料額よりも少くない歳費」(国会法)が与えられますが、94年3月現在のイギリスの議員の歳費は500万円強、首相でも1300万円弱と、決して高くありません(この他に議員活動のための手当はあります)。日本では信じられないことですが、首相よりはるかに高額の給料を受けている裁判官や政府高官がたくさんいます。

庶民院議員に歳費が認められるようになったのには歴史的な理由があります。20世紀に入ると新たに選挙権を得た労働者層が議会に進出してきます。1906年には労働党が結成されます。今までの保守党や自由党といった資産と余暇のある人々を中心にした政党なら無給であってもそれほど大きな問題はなかったかもしれませんが、財産もなく生活のために毎日働かなければならない人が議員となって議会活動に専念するのは、困難あるいは不可能なことです。このような人たちの議会への進出を保障するためにも歳費の支給が必要になったのです。しかし、その反面で、議員への歳費の支給は議員の職業政治家化を促進したといわれます。

さて、話を地方議会の議員に戻しましょう。彼らにとっても、庶民院議員が有給となら

なければならなかったのと同じような問題がないとは思われません。自分の本来の仕事を持ちながら自治体の活動に時間を割きそれを担うということは、多くの人にとって簡単なこととは思えないのですが……。しかし、当のイギリスでは地方議会の議員を有給にすべきだという議論はほとんどないようです。イギリスの地方自治には、伝統的な公的奉仕観や素人主義が根付いているようです。

素人主義は、すべての人が公務に参加する上で同じ資質、能力、資格をもっているとする古典古代の民主主義観にまで遡るようです。ギリシャの都市国家では職業政治家は民主主義の敵対物でした。公職者は、くじか輪番で決めるのが理想でした。しかし、国家や自治体の機能が拡大し複雑になっている現代では、素人主義だけで対応できないこともまた事実です。現代は専門家、そして職業的専門家を必要としているのです。そして、職業の専門性ということでは、イギリスは日本よりはるかに専門性を重視している社会であるともいえるでしょう。日本では大学以降ですが、イギリスの学校教育でははるかに以前から専門が分かります。会社に就職するにせよ公務員になるにせよ、それぞれ専門職として職に就くのであって、日本のように異なった分野・部局を移動するということはほとんどありません。そして、専門家は、その専門性と能力に応じて高い報酬を受けます — 公務員もそうですが、とくに民間企業の経営者は日本では信じられないような高額報酬を得ています。したがって問題は、政治を含む公務において素人主義と専門主義とをどのように組み合わせるか、ということにあるでしょう。地方自治では、議会の下に設置される行政部が議会の監督を受けながら業務を行い、そこではもちろん専門性が重視されています。

イギリス地方自治の危機？

イギリスの地方自治の特徴と思われるいくつかのことをのべてきましたが、それは今、大きな転換期に直面しています。1979年のサッチャー政権以降、「地方自治の危機」「地方自治の衰退」ということが問題になっています。

このような転換の背景には、現代社会の変容に伴う自治体の機能・役割の変化があるといえるでしょう。したがってその根は、サッチャー以前からあるといわなければなりません。イギリスの地方自治制度は、19世紀末に整備され、1970年代の再編を経て今日に至っていることは既述しました。その中でも自治体の機能は大きく変わってきました。19世紀末には下水、清掃、道路、街灯、救貧などが自治体の主要な仕事でしたが、1930年代以降、とくに戦後、福祉国家の進展に伴って教育、住宅、社会福祉や計画行政といった分野での仕事大きな比重を占めるようになります。これら新たに拡大された自治体の役割は、福祉国家を支える重要な機能を果たしてきました。しかし、同時に、福祉国家の進展は、全国的規模で実施する方がふさわしいとされた分野については、その権限を自治体から奪い国に集中させることも進めたのです。日本でもイギリスの「ナショナル・ミニマム」という考え方は有名ですが、「ナショナル・ミニマム」は全国的に定められた最低規準の維持を各自治体に求めるだけでなく、全国的に同質のサービスを行うことが必要、あるいはふさわしいとされた機能の権限を国に集めることにもなったのです。例えば、国民保健サービス (National Health Service NHS) はイギリスの福祉国家を支える重要な柱の一つですが、その成立 (1946年) は、地方自治体の病院業務についての権限を奪い、国に集中

させることになりました。同じようなことは、社会保障の分野についても進行します。また、幹線道路や上下水道などについての権限も国に移行します。さらに、ひところの国有化政策によって電気やガス事業に対する権限も自治体から奪われます。しかし、地方自治に対する国の規制がまだ緩やかであり、財政もそれほど逼迫していないうちは、問題は顕在化しませんでした。

福祉国家の見直し、「小さな政府」、効率的な行政を掲げて登場したサッチャー政府は状況を一変させます。イギリスの経済的な再生を至上命題とする彼女は、国と地方の両方で施策や組織の見直しを強力に推進します。その中で地方自治は、法律によって権限を厳しく規制され、あるいは財政的にも厳しく統制されます（交付金の削減や地方税制の変更など）。自治体は、公務員の削減、民営化、事業の民間委託、強制競争入札（CCT 自治体が事業を行うためには民間企業との競争入札で勝たなければならない）を迫られています。自治体の抵抗の拠点であり、労働党の牙城であった大ロンドン県議会は廃止されました。そして、現行の二層制の地方自治は非効率的だとして、それを一層制にする準備も進められています。

70年代以降の多くの先進諸国に共通する経済的困難の中でも、例えば伝統的に中央政府の権限が強力であったフランスで地方自治の強化・分権化が進んだように、現代の世界的な流れはむしろ分権化の方にあるように思われます。この点、イギリスは逆方向に進んできたようです。ですから、イギリスの動きを現代の必然的傾向であるとはいえないでしょう。しかし、地方自治の抑圧、弱体化がイギリスの福祉国家の再編と一体のものであることは間違いありません。同時に、これまで自治体の側の自治の運営にも問題がなかったのかということも正確にみておく必要があるでしょう。弱者の切り捨て、権限の中央集中、サービスの私企業化などに問題はあるとしても、効率的な自治体運営は当然に必要なことなのですから。

地方自治の「憲法的保障」がないということが、このような再編や統制の強化の法的な前提になっていることは明らかです。これまではそうでなかったとしても、やる気になれば何でもできるのが議会主権ですから。議会主権原理との関わりでいうと、地方自治体はこれまで、野党、労働組合、マス・メディアなどと並んで、議会主権の法的な過酷さを和らげ、イギリスの憲法の運用を梃づけ支える不可欠の重要な要素とみなされてきました。このうち野党は、サッチャー以降15年間も政権から遠ざかっています。労働組合は、彼女の徹底した抑制立法によってひところの勢いはありません。マス・メディアは健在です — 公共放送（BBC）を含むテレビや新聞の独立性は強く、それらの記事やテーマの選択や鋭い政府批判は日本では信じられないくらいです — が、王室や政治家についてのゴシップやスキャンダルの報道 — イギリス人も日本人同様大好きなようです。日本のような王室タブーはないようです — に対して、プライバシーの保護を理由にした規制の動きが強まっています。そして、地方自治は、上述したような状況です。地方自治が衰退してきていることは間違いのない事実ですが、現在の野党の労働党や自由民主党は、地方自治の再生を公約に掲げています。人権とともに地方自治の「憲法的保障」を主張している有力な団体もあります。近い将来地方自治が再生するのか、そしてどのような形で再生するのかは、この国の憲法政治の全体に関わる問題であると思われます。

9. EC (EU) とイギリス

最近イギリスでは、イギリス国内での「EC指令」の適用とか、ヨーロッパ裁判所での判決のニュースをよく聞きます。ECとの国際法関係はイギリス国内でどのような効力をもつのですか？

ヨーロッパ共同体 (EC) とは何か？

世界政治の中でも、また、日本との関係でも「EC」とか「EU」のことが頻繁に取り上げられます。ECとは「ヨーロッパ共同体」(European Communities)、EUとは「ヨーロッパ連合」(European Union)のことであることはよくご存じでしょう。

戦後、西ヨーロッパ諸国で、基幹産業部門での協力体制を築き上げることによってヨーロッパの安定と繁栄をはかろうという動きが高まってきました。その結果、まず1953年にはヨーロッパ石炭・鉄鋼共同体 (E C S C) が、58年にはヨーロッパ経済共同体 (E E C) とヨーロッパ原子力共同体 (E U R A T O M) — 両者は57年のローマ条約に基づきます — という3つの共同体が設立されました。これら3共同体は、67年以降共通の機関によって運営されるようになり、これがECと呼ばれるものなのです。

ECは、関税同盟を含む強力な経済協力機構であるにとどまらず、意思決定機関としての閣僚理事会 (Council of Ministers 加盟国を代表する閣僚からなる)、各国政府から独立した執行機関としてのEC委員会 (EUではヨーロッパ委員会)(Commission)、ヨーロッパ議会 (European Parliament 議員は79年以降は各国ごとの直接選挙で選ばれますが、諮問的・監督的権限しかもっていません)、ヨーロッパ裁判所 (European Court of Justice)などの強力な機関をもち、通常国際機関にはない超国家的な性格をもっています。これら共同体の原加盟国は、フランス、西ドイツ、イタリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルクの6か国でしたが、73年にはイギリス、アイルランド、デンマークが、81年にはギリシャが、86年にはスペイン、ポルトガルが加盟して、現在では12か国になっています。(なお、90年には統一ドイツの加盟が承認。95年からは、オーストリア、フィンランド、スウェーデン、ノルウェーの加盟が予定されています。)

ECは設立後次第に権限を拡大し、93年1月からは人と物の移動についての自由市場を発足させましたが、マーストリヒト条約 (正式名は「ヨーロッパ連合条約」です) の発効 (93年11月) により、ローマ条約を初めとする基本条約を改正し、通貨、外交、安全保障の問題を含む強力な権限をもつヨーロッパ連合 (EU) が発足することになりました。曲折が予想されるとはいえ今世紀末に予定されている単一通貨制度や、外交、国防などの問題は、従来、主権国家 (独立国家) の属性とされてきたものですから、EUは超国家的な組織体による強力な政治的統合を展望するものといえるでしょう。このようにEUがスタートしたわけですが、EUはECに取って代わるものではなく、ECを土台にして、その権限の拡大や新しい機構の設立をはかるものであり、なお形成途上にあるといえます。したがって現状では、EC、EU両方の呼び方が、区別され、あるいは区別されずに用いられています。このレポートでは、これまでの経過を扱うことが多いので、主にECという呼称を用いました。

イギリスとE C

第二次大戦直後、「ヨーロッパ合衆国」への展望を高らかに謳い上げたのはかのチャーチルでした。しかしイギリスは、イギリスの旧植民地や属領から成るコモンウェルス諸国との関係などから、E E C等には加盟しませんでした。イギリスが加盟を積極的に求めるようになったのは1960年代になってからですが、今度はフランスの拒否に見舞われ、結局加盟が実現するのは73年1月になってからのことです。

イギリスのE C加盟には国内でも強い反対論がありました。コモンウェルス諸国を切り捨ててまでして加入するメリットがあるか等々の経済的理由によるもののほか、E Cの超国家的な要素に対する反対が強かったのです — 国家の主権、憲法的にいうと議会の主権の制限に対する反発は、今日まで根強く続いています。このような中、74年に成立した労働党内閣は、とくに党内における激しい対立を、党内はもちろん内閣や議会のレベルでも解決させることができず、その決着を国民投票に委ねました（75年6月実施）。結果は、E Cに残るとする国民の意思が多数でしたが、議会主権のイギリスにおいてこのように直接国民の意見を聞くということは極めて異例のことです。

また、E U設立のため92年2月に調印されたマーストリヒト条約を国内法にするための法案の審議では、これ以上の国家主権の制限に反対するという立場から国民投票を要求する与党保守党内の反対派（サッチャー前首相を中心とするグループ）と、労働者保護規定を含めた完全な条約の国内法化・批准を求める労働党による激しい抵抗がみられました。 — E C12か国中イギリスだけは、企業の国際競争力を弱めると主張する保守党保守派を懐柔するために、条約の中の共通社会労働政策の部分（social chapterと呼ばれます）を除外して調印したのです。 —

すでにみたように、E Uを設立するマーストリヒト条約はすでに発効したわけですが、イギリスと他の加盟国、そしてE Uとの確執は今後も続いていくものと思われます。

E C法の特徴

条約（このほか協定、議定書など様々な名前と呼ばれます）は国と国との合意であり、国家は合意したことだけに拘束されるのが国際法の原則です。E C（E U）も加盟国の合意によって形成されているのですから、加盟国はそのための諸条約に拘束されるのはもちろんですが、同時にそれら諸条約は、E Cの立法、執行、司法を担う諸機関を設立し、それらの機関に強力に広範な法的権限を与えています。主権国家の合意によって作られた国際機構で、これほど強力な権限をもったものは未だかつてなかったといえるでしょう。このことによって個々の国家法を超えた、E C法あるいは共同体法と呼ばれる独自の法が形成されることとなります。

E C法の中心となるものは、E Cの諸条約のほか、E Cの機関である理事会や委員会を作る「規則」(regulations)、「指令」(directives)、「決定」(decisions)などです。「規則」はE Cの「法律」にあたるもので、E C加盟国の政府だけでなく、国民を含めた全体を自動的に拘束します。例えば、制定されたE C規則は、イギリス国内でイギリス議会が制定した法律と同じように効力を持ち、国内の裁判所で適用されるのです。これに対して「指令」は、より特定された目的のために制定されるものですが、規則とは違って加

盟国の政府だけを拘束します。つまり、指令は加盟国を拘束しますが、その実施は加盟国それぞれが作る法律や命令によってなされるのです。「決定」は、特定の加盟国や個人、法人を名宛人とするもので、通常は立法的というより執行的な性格をもち、

これらのEC法は法的な拘束力をもっており、それら（後述するように、加盟国政府だけを拘束するとされた指令を含めて）はすべてのEC加盟国内で直接効力をもち、かつ、加盟国のすべての国内法に優位するとされます。ある種の条約がそのまま国内法としての直接効力をもち、その国の裁判所で適用されるということは珍しいことではありません。例えば、日本が批准している国際人権規約B規約（自由権規約）は直接効力をもち、私たちが裁判所に人権侵害を訴えるときには、憲法違反だけでなく、人権規約違反をも主張することができます。また、条約が通常のあるいは一定の国内法に優位することも広く認められています。例えば、日本では条約には法律よりも上位の効力が、アメリカ合衆国では法律と同等の効力が認められており、さらに、憲法よりも上位の効力を認めている国もあります。しかし、ECでは、加盟国が合意した条約だけでなく、ECの機関がそのつど制定する規則などのEC法が加盟国の憲法にも優位する直接効力をもっているのです。

このようなEC法の優位と直接適用を監視し、EC法の統一をはかるのがヨーロッパ裁判所（ルクセンブルクに置かれています）の役割です。ヨーロッパ裁判所は、設立時の予想を超えて権限を拡大してきており、例えば、加盟国の政府だけを拘束するとされる「指令」についても、1963年に、指令が認める権利は、各政府がどのような措置を採っているかにかかわらずに直接個人に与えられると判決しています。このような結果、ほとんどのEC法が加盟国の国内法として通用させられることになっているのです。さらに、EC法違反とヨーロッパ裁判所が判断した各国の法律などは速やかに是正されなければなりません。ECの規則や指令がその国の憲法に違反するとの抗弁は認められません。そのような場合にはEC法に合うように憲法を改正する義務が加盟国には課せられるのです。

EC法とイギリス憲法

以上のような特徴をもったEC法は、先に述べたイギリス憲法の基本原理である議会主権と矛盾しないのでしょうか。この問題は、73年の加盟の時から今日まで続いている大きな法的問題なのです。

イギリスでは、日本やアメリカ合衆国など多くの国とは違って、条約を批准してもその条約は国内法としての効力をもちません。国内法として効力をもちさせるためには、改めて議会でそのための法律を制定しなければなりません。73年の加盟の時にイギリスの議会は、ECの基本条約を国内法化するとともに、将来にわたってECが制定する規則も自動的に国内法としての効力をもち、規則が国内法に優位することを認める法律を制定しました。常識的にみれば、これは明らかに議会主権原理に矛盾しています。なぜなら、議会は何時でも、EC法であれ何であれすべての法規範を自由に改正・廃止できるというのが議会主権の意味だからです。しかし、上の法律は、EC法の直接適用のみならず、EC法がイギリス議会の作る法律よりも常に上位にあることを認めているように読めるのです。そして、このEC法が国内法に優位するということがEC側の明確な立場なのです。

けれども、時の政府は、議会主権はいささかの変更も受けない、なぜなら、議会はEC

法とは違う法律を作ることとは否定されないし、E Cから脱退する法律も制定できる（但し、E Cには脱退規定は存在していません）のだから……、と強弁して、批判をかわしてきました。その後E C法とイギリスの議会制定法との矛盾に関する事件がいくたびかイギリスの裁判所に持ち込まれましたが、裁判所は、矛盾するとされる法律を、場合によってはかなり強引にE C法に合わせて解釈することによって矛盾を取り繕い、E C法の優位と議会主権との対立が顕在化するのを先送りしてきました。しかし、ついに1989年になって、最高裁判所である貴族院は、議会主権の原理を一部放棄してE C法の優位を認める判決を初めて下すことになりました。

イギリス議会の地位は、E C法上の義務を履行する上でも大きな制約を受けています。まず、E Cの規則はイギリス議会が全く関与しないところで作られ、イギリス国内で議会制定法より強い効力をもって適用されますが、議会が関与できるような場合でも、その権限は実際には強い制約を被っています。例えば、E C指令（ヨーロッパ指令）を実施するために制定した法律が不十分であったり、また、先にイギリスの法律の特徴のところで述べたように、イギリスの法律的な表現で不正確に表現したりすると、あとからヨーロッパ裁判所によって手痛いしっぺ返しを受けることになりかねないのです。さらに、E C加盟のための法律は、イギリスのE C法上の義務を履行するための広範な権限を、議会の法律によらないで枢密院令（日本の政令にあたる）や大臣が定める規則によって行使することを認めています。そして、これらの枢密院令や規則には、議会が制定した法律をも改正・廃止できる力を認めているのです。これらの枢密院令や規則は、「制定法文書」として議会の承認を受けるのが原則ですが、先に委任立法について述べたように、議会の立法権限を空洞化するものとして批判を受けてきた「ヘンリ8世条項」そのものなのです。

議会主権原理の動揺については、ヨーロッパ人権条約との関係で先にも述べましたが、E Cとの関係ではよりシヴィアーに事態は進行してきています。いろいろな問題をはらみつつも、マーストリヒト条約も発効した今、イギリスがますます超国家的なヨーロッパに組み込まれていくことは明らかでしょう。しかし、議会主権に示されるような国家の主権の制限・喪失に対する反発や、強力な権限をもつE C機構の非民主的な現状 — 超国家的な機構であるにもかかわらず、すでに述べたようにヨーロッパ議会に立法権はなく、「ブリュッセルの非民主的官僚支配」（ベルギーのブリュッセルにE C [E U] 本部があります）に対する批判は根強く続いていくものと思われます。

さて、イギリスがこのように強力なE C（E U）の一員として存在しているのですから、イギリスにおける制度、法、政策などを検討するためにはE Cとのかかわりを常に視野に入れておかなければなりません。E Cの共通政策は、関税同盟と共通通商政策にとどまらず、農業、運輸、さらには環境、健康、雇用等々にわたり、E U成立後の今後には、人々の生活に密着した分野にさらに影響を及ぼしていくことでしょう。地方自治の問題をみていく上でも、E Cを視野に入れておく必要はますます高まっていくことでしょう。

10. イギリスを学ぶ意味

日本とイギリスとでは、文化や歴史の背景がいろんな点で異なるところがあり、イギリスで学んだものをそのまま日本に当てはめることができないため、学んでも役に立たないという意見を時々聞きます。法律学の分野にも「比較法」というジャンルがありますが、外国の法律や制度などを学ぶことのメリットについてどのように考えますか？

何のために、どう学ぶのか？

イギリスを学ぶ意味、つまり、何のためにイギリスを学ぶのか、ということは、何のために外国のことを学ぶのか、という、より広い問題の一部であると思います。「国際化」の必要が叫ばれ、それが進行している中で、学ぶべき外国は何もイギリスだけに限られているわけではありません。日本の法制度がヨーロッパやアメリカ合衆国の影響を強く受けているとしても、なぜイギリスでなければならないのか、という絶対的な必然性はないと思います。他の外国を学んでも無意味で、イギリスを学ぶことだけに意味があるという分野は、皆無ではないでしょうが、そんなに多くはないでしょう。後述するように、私は、イギリスを学ぶことにはいくつかのメリット — もちろん相対的にですが — があると思っていますが、それは、調査や研究をしようとする側の目的意識や姿勢によって左右される問題ではないかと思っています。したがってここでは、何のために学ぶのかという問題を、どのような姿勢で学ぶべきか、という問題と結び付けて述べてみたいと思います。

暇をもてあまして趣味人や、強制されてやむをえず作業しなければならない非主体的な場合を除いて、外国の法律や制度を調査研究しようとするときには目的が必要です。その前提として知的好奇心が必要ですが、目的あるいは問題意識がはっきりせず、何のために何をしているのかが明確でないと、知的好奇心も枯れ、実りある成果も得られないことが多いようです。

近代国家として日本が出発する中で輸入学問として出発した日本の法律学は、その出発点において外国の法律や制度を学ぶことが不可欠の条件であり、その目的もきわめて明確でした。それは、それまで日本になかった法律・制度を輸出元である西欧諸国に求めて、それを理解し、その意味や背景を探ることでした。そこでは、外国を学ぶことは、日本ですぐに役立つことと一体でした。明治初期の立法者たちは、この作業を超人的に果たしています。戦前の日本の法律学で学ぶべき外国が主にドイツであったということは、日本の法制度がドイツの強い影響を受けていたからに他なりません。また、戦後アメリカの影響が強まる中で、アメリカの法や判例を調べて日本での法律の解釈や法制度の理解に役立てようという傾向もあります。これらは最も実用的な外国研究といえるでしょう。しかし、同じような法や制度が外国にあるからといっても、歴史や文化、そして政治的状況も異なる外国のものを全体から切り離して直接日本にもってくるとすれば、その非科学性は明らかです。へたをすると自分の主張を権威づけるだけの独善に陥る危険もあるかもしれません。イギリスについてこのようなテーマが発見でき、陥りやすい危険を避けるための慎重さがあれば、一つの有効な方法であろうとは思いますが、上述したような意味での役立つ

分野がたくさんあるようには思われません。なお、例えば企業などが外国に進出するときにはその国の法制度を知る必要がありますが、そのための調査研究も別の意味で実用的な外国研究といえるでしょう。

また、戦後長い間、「目標」としての西欧という考え方が強くありました。遅れた日本の原因を解明し「近代化」を達成するためにも、進んだ西欧を学ぶ必要があるとする傾向です。この場合学ぶべき外国は、近代化をいち早く達成し、経済的繁栄と民主主義を実現したイギリス、あるいはフランスが中心で、内容も歴史、とくに経済史、あるいは政治史でしたが、法律学においても同じような傾向は有力でした。日本の法律や制度の問題点を明らかにし、それを改革するための素材として外国を学ぶという姿勢です。このような研究は日本の社会科学の発展に大きく寄与しましたが、少なくとも経済については、かつての目標を追い越してしまった今日の「経済大国」日本では評判がよくありません。外国を学び比較することによって日本の現状の問題点を考えるという視点は、後述するように、なお重要なことだと思いますが、西欧がもはや一般的な「目標」でないことははっきりしています。

とすれば外国を学ぶにあたっての前提として、そこに手本や目標を置くのではなく、まず、ありのままの姿を客観的に捉えようとする心構えが必要でしょう。「所変われば品変わる」——これは当り前のことですが、「日本で役に立つ成果を」と焦りすぎると忘れがちになります。もし、日本と同じような法律や制度があったとしても、その果たしている機能は違っているかもしれません。また、違った法律や制度でも同じような機能を果たしているものがあるかもしれません。それぞれの国にはそれぞれの歴史・文化・政治状況があるのですから。

また、その上で、両者を「比較」という視点が大切でしょう。比較するということは自分の位置を確認する事です。人は比較という作業を通して自己に対する認識を深めることができます。日本の法制度は西欧の圧倒的な影響を受けていますが、日本には日本特有の歴史や文化があり、相対的に日本独自の法制度を発展させてきたことは間違いありません。比較することによって今まで気付かなかったことが分かるかもしれません。日本では常識とされていたことが、他の国では非常識であるかもしれません。また、その逆もありうるでしょう。そして、その比較がうわべだけのもので終わらないためには、両者の違いがなぜ生じているのか、その背景を探求する努力が必要でしょう。

そして、もう一つ重要なことは、比較するための基準、あるいは比較して評価するための基準の問題です。外国を目標や手本として固定する時代はすぎました。また、ちょうどこの裏返しの考えが、日本は西欧に追付き追越してしまったのだから「もはや西欧から学ぶべきものは何もない」という態度でしょう。このような硬直した、傲慢ともいえる態度も間違っています。基準を一方に固定してしまうことなく、それぞれの文化の相対性を認めることが大切なことであると思います。このような相対主義的な考え方が外国（法）研究で強まってきたことによって、学ぶべきとされる外国は、かつての西欧中心から、ヨーロッパや北アメリカ以外の国々に広がってきています。比較して学ぶという作業は、手本を探し求めることではなく、お互いをその相違点も含めて理解し、自分自身の地位を確認することなのですから。そして、ここで忘れてはならないのは、相手（外国）を相対化す

るだけでなく、自分（日本）をも相対化してことにあたるという姿勢でしょう。それは評価を客観的に、正確に下すためにも、大切なことだと思います。

効果的に何を学ぶのか？

以上、どのような姿勢で学ぶべきかということを中心にして、かなり抽象的に述べてみました。しかし、これから外国のことを調査しようとする地方公務員の方々に許されている時間は限られているのではないかと思います。悠長に構えているわけにはいきません。イギリスの特定の分野の法や制度に的を絞って、限られた時間を効果的に使わなければなりません。

効果的に調査研究を進めるためには、対象を明確にしなければなりません。そして、大切なことは、対象となるイギリスの法や制度に対応する日本の状況を十分に認識していることです。人事管理のシステムが異なっているため、日本の地方公務員はイギリスとは違って、現在の仕事を恒常的に担当するその分野のスペシャリストであることは少ないようです。ジェネラリストであることは、専門の枠を超えた広い視点で対象をみることができるといえる利点があります。しかし、調査でイギリスのことをイギリスの公務員に質問するとき、その問題についての日本の状況を、少なくとも相手と同じ程度に知っていなければ大きな成果は得られないのではないかと思います。それが不十分のまま調査を進めても、意味ある結果は得にくいと思います。外国を学ぶ上では「比較」という視点が大切だと述べてきましたが、比較しようにも自分の足元の素材がしっかりしていないのですから。また、足元がしっかりしていないと、何を調査するか、何を質問するかについても、具体的に決めにくいのではないかと思います。学んで実りある成果が得られるかどうかの半分ほどは、日本についての問題意識と認識の深さにあるといったら言い過ぎでしょうか。

調査を進めていくと、当然のことながらいろいろな発見をするでしょう。この点でイギリスは、私たちにとっていくつかのメリットをもっています。例えば地方自治にせよ、イギリスは長い歴史をもっています。いろいろな経験を学ぶことができるでしょう。また、先進国として日本ともかなり共通する問題、課題を抱えています。それらに対する日本とは異なった対応や施策を知ることできます。日本の法律や制度に影響を与えた西欧の中で、大陸法系とは違った法系に属するということは、今まで気が付かなかった視点を与えてくれるかもしれません。先進国という共通性の中でも違った歴史や文化をもっているということは、同じような問題を、異なった広い視野で考えるための助けになるでしょう。地方自治についても、法律や制度はもちろん、自治体の捉え方、公務員観、住民の考え方、そして国と地方の関係等々に至るまで、新たに気付くことは多いのではないかと思います。そして、調査研究の成果は、日本での今後の施策や運用の参考になるかもしれません。また、日本の制度やその運用の利点を再発見するかもしれません。もちろん、有意義な成果が得られるかどうかは、問題意識と課題の設定、そして当然のことながら、対象に注ぎ込むエネルギーの量によって決まることになるのでしようが……。

[資料・参考]

「はじめに」でも述べたように、この冊子は「地方公務員のための『イギリス憲法』入門」です。この冊子の一層の理解と、イギリス地方自治についての調査研究のために参考となる情報を掲げておきます。

*イギリスの憲法と憲法史を理解するために

- 阿部照哉編『比較憲法入門』1994 有斐閣
第1章「イギリス」を松井幸夫が執筆しています。

*イギリスの法律を探するために

- Halsbury's Statutes of England
日本の六法全書型に編集された法令集です。

*イギリスの地方自治の仕組み全般を理解するために

- Tony Byrne, LOCAL GOVERNMENT IN BRITAIN, 5th ed., 1990, Penguin Books
イギリスの地方自治の基本書として定評があります。

- Department of Environment, THE FUNCTIONS OF LOCAL AUTHORITIES IN ENGLAND, 1992, HMSO

イングランドの地方自治体のすべての業務について、法的根拠・内容・担当する団体とその相互関係など網羅しています。

- 自治体国際化協会発行の各種「クレア・レポート (CLAIR REPORT)」
イギリスの地方自治の最新の動向を調査・解説したものがたくさんあります。

- 君村昌・北村裕明編『現代イギリス地方自治の展開』1993 法律文化社
イギリスの地方自治の動向を知る上で有益です。

*イギリスの地方自治に関する政府関係の資料を探するために

- HMSO Publications Centre (政府出版局)
郵便・FAX・電話による注文に限ります。

PO Box 276, London SW8 5DT

注文: Tel. 071 873 9090, Fax. 071 873 8200

問合: Tel. 071 873 0011

- HMSO書店

窓口による販売に限ります。

49 High Holborn, London WC1V 6HB

*イギリスの地方自治に関する自治体関係の文書を探するために

- MUNICIPAL YEAR BOOK, Municipal Journal Limited

英国の地方自治関係団体とすべての地方自治体の概要を網羅した年鑑。

- 自治体国際化協会ロンドン事務所 (Japan Local Government Centre)

各種資料が揃っていますし、日英のスタッフと相談することもできます。

15 Whitehall, London SW1A 2DD

Tel. 071-839-8500 Fax. 071-839-8191

- ロンドン・リサーチ・ライブラリー (London Research Library)
イギリスの地方自治に関する各種統計・資料が揃っています。原則として郵便・FAX・電話による問い合わせに限ります。有料ですので使用前に金額を確認してください。
81 Black Prince Road, London SE1 7SZ
Tel. 071-627-9661 Fax. 071-627-9674
- Local Government Chronicle
地方自治関連のニュースを集めた週刊誌で、新しい動きを追うのに有益です。
- 県協議会 (Association of County Councils)
イングランド・ウェールズの県の協議会で、県に関する情報が揃っています。
Eaton House, 66A Eaton Square, London SW1W 9BH Tel. 071-235-1200
- 大都市協議会 (Association of Metropolitan Authorities)
ロンドンと大都市圏の自治体の協議会で、大都市に関する情報が揃っています。
35 Great Smith Street, London SW1P 3BJ Tel. 071-222-8100
- ディストリクト協議会 (Association of District Councils)
イングランド・ウェールズのディストリクトの協議会で、ディストリクトに関する情報が揃っています。
26 Chapter Street, London SW1P 4ND Tel. 071-233-6868
- 全国パリッシュ協議会 (National Association of Local Councils)
イングランド・ウェールズのパリッシュ・コミュニティの協議会で、パリッシュ・コミュニティに関する情報が揃っています。
108 Great Russel Street, London WC1B 3LB Tel. 071-637-1865

* 図書館

- ウェストミンスター区立図書館 (Westminster Reference Library)
35 St. Martins Street, London WC2H
- このほか、公文書館(Public Record Office)、大英図書館 (British Library)、ロンドン大学の各図書館も、調査についての証明書(certificate) やパスポート (大英図書館の場合はさらに写真2枚) があれば利用できます。

* 書店

法律関係の専門書が充実した書店としては

- Dillons (82 Gower Street, London WC1E)
- Hammick (191-192 Fleet Street, London EC4A)
- L S E (London School of Economics)の書店 (Houghton Street, London WC2A)
- Foyle's (119 Charing Cross Road, London WC2H)

などがあります。

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第83号	統一ドイツと財政調整 - 連邦制財政システムは生き残れるか -	1994/ 4/15
第82号	アイルランド - 国の仕組みと地方自治 -	1994/ 3/25
第81号	イングランドの地方団体と住宅政策	1994/ 3/15
第80号	内側から見た英国	1994/ 3/15
第79号	英国の地方団体構造改革の動向	1993/12/24
第78号	英国社会保障の現状及び今後の動向	1993/10/15
第77号	イングランドとウェールズの水道	1993/10/15
第76号	フランスの高齢者福祉 (2)	1993/ 9/30
第75号	フランスの高齢者福祉 (1)	1993/ 9/30
第74号	英国の1993年統一地方選挙	1993/ 8/31
第73号	コントラクト・シティ	1993/ 7/30
第72号	英国における地方議員と地方行政	1993/ 7/20
第71号	ロンドンの地方団体について	1993/ 7/12
第70号	フランスの地方公務員制度 - 第2部 -	1993/ 7/12
第69号	シティズン・チャーター - 現代版マグナカルタ? -	1993/ 6/30
第68号	米国の成長管理政策 (2) - 州政府編 -	1993/ 5/20
第67号	米国の成長管理政策 (1) - 総論・地方政府編 -	1993/ 5/20
第66号	フランスの地方公務員制度 - 第1部 -	1993/ 3/31
第65号	英国の学校における日本教育	1993/ 3/31
第64号	ニューヨーク州スカーズデール村 (米国地方自治の現場 III)	1993/ 3/25
第63号	フランスにおける日本語教育の現状と課題	1993/ 3/25
第62号	サウスカロライナ州 (米国地方自治の現場 II)	1993/ 3/12
第61号	米国固定資産税制度概要とプロポジション13にかかる連邦最高裁憲法審理	1993/ 2/26
第60号	英国の公共サービスと強制競争入札	1993/ 2/26
第59号	米国地方政府の破産	1993/ 1/20
第58号	米国地方政府の新しい地域活性化政策	1992/12/25