

【研究ノート】

ウェールズの分権改革： ウェールズ政府法の改正過程とその特徴

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. ウェールズ分権改革のはじまり
3. ウェールズ議会および政府の改革
4. 2007年ウェールズ議会議員選挙の結果とその後の政治状況
5. おわりに

1. はじめに

英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの4つの地域で構成される連合王国（the United Kingdom）である。ブレア前首相は、それらの各地域に地域議会を設けて、ウェストミンスター英国議会からその地域議会に権限を委譲する分権改革（devolution）に取り組んできた。ただし、一口に地域議会と言っても、その権限の大きさは各地域でかなり異なる。スコットランドの議会は、“the Scottish Parliament”と呼ばれ、主要立法の制定権と課税変更権を有している。一方、ウェールズの議会は、“the National Assembly for Wales”と呼ばれ、基本的には英国議会で制定した法律の範囲内で、それを執行するための具体的な命令・規則などを定める権限のみを有する。

このように多様性が見られる英国の分権改革であるが、最も大規模な権限委譲が行われたスコットランドの事例については、わが国でも多くの紹介が行われてきたが、ウェールズについてはほとんどその分権化の中身やスコットラン

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

ドのちがいがいなどが知られていない。また、2006年7月に新しいウェールズ政府法が制定され、ウェールズ議会と政府の権限・組織に改革の手が加えられた。小論では、そのような変化をふまえて、次の手順で、ウェールズにおける分権改革の中身やその後の変化について整理・紹介し、その特徴を明らかにしたいと考えている。

まず、1998年に制定されたウェールズ政府法の内容をふり返り、ウェールズにおける分権改革の制度的特徴やスコットランド議会とのちがいがいなどについて整理したい。次に、その後の変化、特に2006年7月の新しいウェールズ政府法の内容を紹介し、どのような点でウェールズ議会と政府の権限・組織が改革されたのかについて整理したい。最後に、2007年5月の第3回ウェールズ議会議員選挙の結果をふまえて、今後のウェールズ議会の進むべき方向性やさらなる分権化の可能性などについて検討するつもりである。

2. ウェールズ分権改革のはじまり

(1) ウェールズにおける分権化の経緯

ウェールズは、1536年にイングランドに併合された。スコットランドの場合、イングランドとの連合王国の形成後も、法律・教育・宗教などの自律性を保持してきたが、ウェールズではイングランドと同じ法律や行政制度が採用され、同化の度が高い。しかし、駅名などには、英語の他にウェールズ語での表示が見られ、ウェールズの独自文化を遺そうという意欲が伺える。

ウェールズにおいても、1979年に一度、スコットランドと同じく、ウェールズ議会の設置の是非を問う住民投票が実施された。ただし、この時は投票者の20%ほどの支持を得たに過ぎず、議会設置の提案は否決された。全有権者の32.9%の支持を受けたものの、40%以上の支持が必要との規定が壁となり、議会の設置が実現しなかったスコットランドと比べると、同じく議会が設置されなかったとは言うものの、市民の間の議会設置に対する熱意に大きな開きがあった。上記のように、イングランドと同じ法律や行政制度が採用されていて、

同化の度が高い分、分権化を求める声は小さかった。

再び、1997年9月、ウェールズ議会の設置の有無を問う住民投票が実施された。スコットランドでの住民投票と異なり、ウェールズの住民投票では、ウェールズ議会の設置に同意するか否かのみが問われた。つまり、ウェールズ議会は課税変更権を有さない予定だったので、スコットランドでの住民投票のように、課税変更権の有無に関する質問はなかった。投票の結果は、かろうじて過半数を超える50.3%の賛成で、ウェールズ議会の設置が決まった。その後、1998年11月にウェールズ政府法が制定され、99年5月に第1回ウェールズ議会議員選挙が実施され、同年9月からウェールズ議会および政府は活動を始めた。

(2) ウェールズ議会・政府のしくみとその役割

ウェールズ議会および政府のしくみはどうなっているのか。1998年に制定されたウェールズ政府法によれば、ウェールズ議会の定数は60名で、そのうち40名が小選挙区制、20名が比例代表制によって選ばれる。

執行機関としては首相（First Secretary、通常はFirst Ministerと呼ばれた）と8名の大臣（Secretary、通常はMinisterと呼ばれた）から構成される内閣（Executive Committee、通常はCabinetと呼ばれた）が設けられている。議会と内閣は、これまでウェールズ省（Welsh Office）が担当していた業務のほとんどを引き継いだ。ただし、ウェールズ担当大臣（Secretary of State for Wales）の職は残された。ウェールズ担当大臣に残された役割としては、国の法律に関する事項、国の補助金の交付、国会におけるウェールズ問題への対応などである。

以下、ウェールズ議会が担う機能とその権限、ウェールズ議会の委員会の特徴（特殊性）、ウェールズ政府および行政のしくみ、ウェールズ担当大臣の位置づけの順で、もう少し詳しく、ウェールズ議会・政府のしくみや役割について整理・紹介したい。

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

ア. ウェールズ議会の機能と権限

ウェールズ議会の機能・権限について述べるにあたって、まず指摘しなければならない点は、ウェールズ議会は、二次立法（secondary legislation）のみを制定することができる権限を有しているということである。二次立法は、従位立法（subordinate legislation）とも呼ばれる。二次（従位）立法とは何か。二次立法とは、英国議会在が制定した法律の範囲内で定められる規則（rule）や規制（regulation）を指す。通常、二次立法を制定する権限は、枢密院令に基づいて各省大臣および各省に委譲される。それがウェールズでは、分権改革（分権化）の結果、ウェールズ政府法の規定に基づいて、ウェールズ議会に委譲された。

一方、スコットランド議会は、一次立法（primary legislation）を制定できる権限を有している。つまり、スコットランド法（the Scotland Act）に基づいて、スコットランド議会に委譲された権限については、英国議会での議を経ることなく、自由に法律を制定することができる。この点が、課税変更権の有無と並んで、スコットランド議会とウェールズ議会の最も異なる点である。

それでは、ウェールズ政府法に基づいてウェールズ議会に委譲された二次立法の権限にはどのようなものがあるのか。次の権限がそれである。農業および漁業、文化、経済開発、教育および職業訓練、環境、保健、高速道路、住宅、産業、地方自治、社会サービス、スポーツ、観光、都市および農村計画、交通、水道、ウェールズ語である。これらの権限は、ウェールズ政府法のスケジュール2において規定されていた。委譲される権限（devolved powers）と英国議会在に留保される権限（reserved powers）に分ける考え方は、スコットランド法と同じであるが、規定の仕方が若干異なる。と言うのは、スコットランド法では、留保権限が明記され、それ以外の権限は委譲されるという規定の仕方を取ったのに対して、ウェールズ政府法では、委譲される権限を明記するというちがいが見られた。委譲された権限について、英国議会はいつでも関与する権限を有し、また、委譲された権限の解釈などをめぐって、英国議会とウェールズ議会の間に対立が生じた場合は、枢密院の司法委員会（the Judicial

Committee) が最終的に判断するしくみは、スコットランドと同じである。

ウェールズ政府法とウェールズ議会の議事規則 (Standing Orders) は、ウェールズ議会の主題別委員会 (Subject Committees) によって、制定法的文書 (Statutory Instruments) の原案が検討されなければならないことを求めている。この制定法的文書が、二次立法を具体化したものであり、規則や規制などの総称である。ウェールズ議会の機能・権限に詳しいディーコン (Deacon) の整理によれば、制定法的文書が定められる経緯には、次の3つの場合がある。それは、中央各省の求めにより定められる場合、ウェールズ議会自身によって定められる場合、中央各省とウェールズ議会の協力によって定められる場合の3つである。大半は、中央各省の求めにより定められるパターンである。ウェールズ議会自身によるパターンは少数であり、両者の協議によるパターンはさらに少ないという¹⁾。このように見てくると、分権改革後も、ウェールズで制定される二次立法は、ウェールズ議会のイニシアティブによるものではなく、中央各省およびウェールズ省の要望によるものが主であることが分かる。また、それらの二次立法の制定に対して、ウェールズ議会は十分な審査 (審議) ができていないことを批判する声もある²⁾。

ウェールズ議会が二次立法のみを制定でき、一次立法については制定できないことは、これまで指摘してきた通りであるが、2001～02年のウェールズ議会の会期において、ウェールズ議会は、ウェールズ議会から中央政府に対して一次立法の制定を要求できるように議事規則を変更した。それによれば、ウェールズ議会が毎年3月末までに、ウェールズ政府の内閣から提出された一次立法制定に関する要求を承認した場合、ウェールズ政府の首相はウェールズ担当大臣との協議に入ることが規定された。ただし、そのウェールズ議会からの申し出を英国政府に伝え、また英国議会で一次立法制定のための立法手続きに進めるか否かは、ウェールズ担当大臣の判断に任されている³⁾。一次立法制定の要求をめぐるウェールズ担当大臣からウェールズ議会への返答にはいくつかのパターンがある⁴⁾。

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

イ. ウェールズ議会の委員会の特徴（特殊性）

ウェールズ議会には、議会設置当初、次の4種類の委員会が設けられていた。第一は、主題別委員会（Subject Committee）であり、1999年5月の議会設置時点で6つの委員会があった（表1参照）。また、大臣の業務分担もこの主題別委員会と対応していた。しかし、その後、主題別委員会の編成は大きく変わった。議会設置の翌年の2000年には、「環境・計画・交通委員会（Environment, Planning and Transport）」、「文化委員会（Culture）」が新設された。また、「地方自治・環境委員会」は「地方自治・住宅委員会（Local Government and Housing）」に再編された。対象年齢が16歳未満と以上で2つに分かれていた教育委員会も「教育・生涯学習委員会（Education and Lifelong Learning）」に統合された。2003～2007年の第2期の議会では、8つの委員会に再編された（表2参照）。このように主題別委員会は度々再編されてきた。

第二は、常任委員会（Standing Committee）である。ウェールズ政府法の規定に基づいて、1999～2003年の第1期の議会では、次の7つの委員会が設けられた。監査（Audit）、立法（Legislation）、機会均等（Equality of Opportunity）、欧州・対外事項（European and External Affairs）、ウェールズ議会運営（Business of the Assembly）、英国議会関係（House Committee）、生活水準（Standards of Conduct）の7つである。2003～2007年の第2期の議会では、ウェールズ議会運営委員会と英国議会関係委員会が「議会運営委員会

表1 ウェールズ議会における主題別委員会（1999年5月）

委員会名
農業・農村開発（Agriculture and Rural Development）
経済開発（Economic Development）
保健・社会サービス（Health and Social Services）
地方自治・環境（Local Government and Environment）
16歳以上の教育・職業訓練（Post-16 Education and Training）
16歳未満の教育・職業訓練（Pre-16 Education and Training）

出典：ウェールズ議会ウェブページ

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）
 (Business)」に統合された。

第三は、地域別委員会（Regional Committee）である（表3参照）。住民の声を聞き、その声を議会運営に活かすべく議会に助言を与えているのが地域別委員会の目的である。これが設けられているのがウェールズ議会の委員会制度の特徴であった。当初、4つの地域別委員会が設けられたが、2003年には3つ

表2 ウェールズ議会における主題別委員会（2003年7月）

委員会名
文化・ウェールズ語・スポーツ（Culture, Welsh Language and Sport）
経済開発・交通（Economic Development and Transport） ^注
教育・生涯学習（Education and Lifelong Learning） ^注
環境・計画・田園地帯（Environment, Planning and Countryside）
保健・社会サービス（Health and Social Services）
地方自治・公益事業（Local Government and Public Services）
社会正義・更生（Social Justice and Regeneration）
議長パネル（Panel of Chairs）

注：2006年4月から、教育・生涯学習・専門技術委員会（Education, Lifelong Learning and Skills）、企業・刷新・ネットワーク委員会（Enterprise, Innovation and Networks）に再編された。

出典：ウェールズ議会ウェブページ

表3 ウェールズ議会における地域別委員会

委員会名
北部ウェールズ（North Wales）
中部ウェールズ（Mid Wales）
南東部ウェールズ（South Wales East）
南西部ウェールズ（South Wales West）

注：2003年6月～2005年3月、地域別委員会は、中部、南東部、南西部の3つに再編された。2005年4月以降、それはさらに、北部、中部、南東部、南西部、南部中央の5つに再編された。

出典：ウェールズ議会ウェブページ

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

に再編され、2005年にはさらに5つに再編された。2007年以降は、この地域別委員会は設けられなくなった。

第四は、その他の委員会で、1999年5月から2003年4月まで設置された計画意思決定委員会（Planning Decision）などがそれにあたる。

以上のように、ウェールズ議会の委員会組織は、その時々々の必要性に応じて、しばしば変更されてきた。

ウ. ウェールズ政府および行政のしくみ

ウェールズ政府法では、ウェールズ議会は、首相を選出しなければならないと規定されている。また、首相は8名まで大臣を任命し、首相と大臣により内閣を構成することが規定されていた。ただし、1998年に制定されたウェールズ政府法では、この内閣は、議会の執行委員会（Executive Committee）という位置づけで、内閣は議会の一部という組織形態を採っていた。その一方で、首相は、内閣や行政部を代表するだけでなく、議会全体の政治的指導者とされた。また、上記のように8人の大臣が担当する業務分担（the ministers' portfolios）は、議会の主題別委員会の種類に基づいて決められることがウェールズ政府法で規定されていた。このような組織形態を採ることから、ウェールズ議会とその政府との関係は、ウェストミンスター型の議会・内閣関係よりさらに密接な関係として設計されたといえる。

ただし、このウェールズ独特の議会・内閣関係には、その後、修正の手が加えられた。2001年11月27日、ロドリ・モーガン（Rhodri Morgan）首相は、ウェールズ政府の議会からの分離を宣言した。2002年からウェールズ政府（Welsh assembly government）という名称が用いられるようになり、次いで2004年から実際、運用面でのその分離が実現した。

分権改革前、ウェールズ省で勤務していた公務員の大半はウェールズ政府に移り、少数がウェールズ省に残った。ウェールズ政府およびウェールズ省で勤務する公務員の身分は、分権改革後も変わらず、英国政府の公務員である。英国の公務員制度では、公務員（Civil service）の語は中央本省およびその出先

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

機関に属する「国家公務員」のみに用い、労使の雇用契約による地方自治体の職員には用いない。その意味では、分権改革によって、所属機関がウェールズ省からウェールズ政府に変わっても、公務員の身分には何ら変更がなかった。この点は、スコットランドでも同じだった。つまり、所属がスコットランド省からスコットランド行政府に変わっても、公務員としての身分に変化はなかった。北アイルランドのみが事情を異にした。ただし、北アイルランドの場合は、分権改革の有無に関係なく、以前から大ブリテン島（イングランド、ウェールズ、スコットランド）の中央政府機関で採用されているものとは異なる公務員制度を用いてきた。

2004年時点において、ウェールズ政府には4,290人の公務員がいる。この数は、分権改革前のウェールズ省で勤務していた公務員の数と比べて、1,456人の増加、金額にして1億500万ポンドの増加となっている⁵⁾。ただし、これら数字は、ウェールズ政府本体だけの数である。これ以外にも多くの特殊法人（quangos）が設けられている。ウェールズにおける特殊法人は“ASPBs（Assembly-Sponsored Public Bodies）”と呼ばれる。ディーコンの指摘によれば、かつてのASPBsは、中央各省とはあまり密接な関連を持っていなかったが、1999年以後、ウェールズ議会は、ASPBsをできる限り中央各省ごとに整理しようと試みてきた。しかしながら、それによってASPBsが十分なアカウントビリティ（説明責任）を確保したとは言えない状況にある。また、ウェールズ議会は、ASPBsの廃止・統合に関する検討を行った。その結果、2004年7月14日、ウェールズ政府は、3つの最大規模のASPBsを議会に統合することを発表した。それは、ウェールズ開発公社（the Welsh Development Agency）、ウェールズ観光協会（the Wales Tourist Board）、ウェールズ教育・学習庁（Education and Learning Wales）の3つである⁶⁾。

エ. ウェールズ担当大臣の位置づけ

ウェールズ議会の誕生により、従来、ウェールズ担当大臣が担当していたほとんどすべての機能・権限は、ウェールズ議会に移された。ただし、ウェール

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

ズ担当大臣およびその副大臣（a junior minister）の職は残された。また、ウェールズ担当大臣は閣僚の一人である。後に詳しく触れるリチャード委員会の整理を参考にすれば、現在、ウェールズ担当大臣が果たす機能は次の5つであると考えられている。

- ①英国政府および英国議会にウェールズの声伝えること。
- ②ウェールズの分権改革の後見人として務めること。つまり、中央各省がウェールズ議会の各部局と適切に協議し、論争において解決を導くことを保障すること。
- ③ウェールズの利益が英国政府の意思決定において完全に考慮されるように保障すること。
- ④ウェールズに影響を与えるしかけとして、一次立法の制定に向けて努力し、英国議会において意思決定を行うこと。
- ⑤年金、社会保険、国防などの権限委譲されていない事項に関して、ウェールズの利益を守るよう、その代表的役割を果たすこと⁷⁾。

ちなみに、ウェールズ省に所属する公務員は48名のみである。上記のように、ウェールズ担当大臣の職は残されたが、その位置づけは、分権改革後、変化してきたようである。2003年6月12日、当時のウェールズ担当大臣はピーター・ヘイン（Peter Hain）だったが、彼は、ウェールズ担当大臣と共に、庶民院リーダーおよび王璽尚書（Lord Privy Seal）に任命された。同時に、ウェールズ省は憲法問題省（the Department for Constitution Affairs）の管轄下に組み込まれた。これは、分権改革によりウェールズ担当大臣の負担が減り、ウェールズ担当大臣の職が専任職でなくてもよくなったことを示しているという。また、2005年5月の総選挙後の内閣改造では、ヘイン大臣は、ウェールズ担当大臣と北アイルランド担当大臣を兼ねることになった⁸⁾。ウェールズ担当大臣の機能や位置づけは、今後も変わることが予想される⁹⁾。

オ. ウェールズの財政について

1999年の分権改革後も、ウェールズ議会の運営等に必要な財源については、

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

ウェールズ担当大臣が英国議会から配分された財源をウェールズ議会に交付するしくみが続けられてきた。ただし、このしくみは、ウェールズだけではなく、スコットランドについても同様である。英国議会からウェールズやスコットランドに配分される財源は、包括補助金（a block grant）であり、その額はバーネット・フォーミュラー（the Barnett Formula）という計算式により決定される。これは、イングランドの額を基礎とし、それに対して、ウェールズの人口規模やGDPの大小で増減されるものである。2005年度のウェールズへの配分額は、120億ポンドである。

ウェールズの財政に寄与するもう一つの財源として、EUからの補助金を挙げるができる。これは、欧州構造基金（European Structural Funding programme）と呼ばれるものである。欧州構造基金には、3つの種類があるが¹⁰⁾、そのうちの「目的2」によって、東ウェールズの地域支援に1億2100ユーロが配分された¹¹⁾。その他、欧州共通農業政策を採用していることによる補助金もある¹²⁾。

財源の面で見ると、ウェールズに限らず、スコットランドも含めて、中央政府の財源に完全に依存している状態で、英国における税財源の分権改革は全く進んでいないと言える。ウェールズでは、プライド・カムリ（Plaid Cymru）や自由民主党が、バーネット・フォーミュラーに関する開かれた議論を英国政府に求めている。しかし、労働党政権は、スコットランドへの影響を懸念して、両党の要求を拒絶してきた¹³⁾。

ただし、この集権的な財政構造についても、2006年ウェールズ政府法の制定により、2007年以降は、若干改められることが予定されている。つまり、ウェールズ議会は、さまざまな政策プログラムについての財源をウェールズ政府が確保できるように、議決できる権限を得ることになっている。

3. ウェールズ議会および政府の改革

(1) リチャード委員会の設置とその報告

ウェールズの分権改革の内容およびウェールズ議会のしくみについては、当初から疑問の声が挙がっていた。それは具体的には、ウェールズ議会では、二次立法しか制定できないという限られた権限や、ウェールズ議会とその内閣との独特の関係などに向けられた。また、ウェールズ政府で連合を組む自由民主党（the Welsh Liberal Democrats）は、ウェールズ議会がスコットランド型の議会（parliament）になることを求めている。

そこで、そうした問題点を検討するため、ウェールズ議会は、リチャード委員会を設置した。リチャード委員会と呼ばれるのは、その委員会の委員長を元庶民院議員で元国連大使のリチャード卿（Lord Richard）が務めたからである。また、リチャード委員会には、他に9人の委員が任命されたが、そのうち4人は政党からの推薦により、残りの5人は無党派の独立系のメンバーであった。当初、リチャード委員会に求められた検討事項は次の2点であった。①ウェールズ議会の現行の権限が十分なものであるかどうか検討すること、②ウェールズ議会の選挙制度が妥当なものであるかどうか検討すること¹⁴⁾。

リチャード委員会は、検討の結果を、2004年4月に発表した。ここでは、主として次の4点の改革案を勧告した。そして、その4点は、2011年までに改革することを提案した。

- ①ウェールズ議会は、その委譲される権限をさらに高めるべきである。
- ②ウェールズ議会は、一次立法の制定権を付与されるべきである。
- ③ウェールズ議会の議員数は、60名から80名に増員されるべきであり、その全員がSTV方式¹⁵⁾によって選挙されるべきである。
- ④ウェールズ議会は、立法部と執政部に再編されるべきである¹⁶⁾。

このリチャード委員会報告の中の最も重要な論点は、ウェールズ議会がスコットランド型の“parliament”になることを支持したことである。しかし、実

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

際の政治状況は、委員会の検討過程でかなり変わってしまった。と言うのは、委員会が報告を提出する11か月前に、自由民主党はウェールズ政府での連合を離脱したからである。その結果、ウェールズ政府は、労働党の単独政権になったが、労働党は分権問題については、保守的な一面も持っていた。つまり、ウェールズ議会への一次立法の制定権の付与やSTV方式の採用には反対していたからである¹⁷⁾。その方針は、2004年9月12日のウェールズ労働党の特別会議でも確認された。ちなみに、ウェールズ議会で採用されている比例代表制は、AMS (Additional Member System) と呼ばれる方式である¹⁸⁾。上記のリチャード委員会は、現行の小選挙区制と比例代表制 (AMS方式) を止めて、全ての議員がSTV方式によって選出されることを提案した。

2005年6月中旬、ウェールズ担当大臣のヘインは、『ウェールズのためのより良い統治 (*Better Governance for Wales*)』と題する白書を英国政府に提出した。そこには、ウェールズ議会改革に関する次の3つのポイントが示された。

- ① ウェールズ議会を2つの機能（議会的機能と執政部的機能）に分けること。
つまり、従来の協調的な組織形態を改め、権限の分離的な形態を導入すること。ただし、これについては、論争の余地のない改革であるので、ウェールズ議会は、既に2004年10月から立法部と執政部を分ける改革を実施している。
- ② 選挙制度については、現行の同じ候補者が小選挙区と比例代表の両方に立候補できるしくみは止めるべきである。
- ③ 一次立法の制定のためには次の3つの方法のいずれかをとることが必要である。第1の方法は、英国議会の「枠組み権 (framework powers)」を用いることである。これは、ウェールズ議会のために法案を通すための方法であり、ウェールズ議会によって企てられ、英国議会の審査を伴わないものである。第2の方法は、ウェールズ議会が既に枢密院令によって権限を有している分野に関しては、実質的な権限をウェールズ議会に移管する方法である。これは、ウェールズ議会と英国議会の双方の同意によって行い得る。第3の方法は、ウェールズ議会が既に機能（実施）的役割を果たし

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

ている分野については、ウェールズ議会に完全な一次立法権を認めるという方法である。ただし、そのためにはウェールズ市民による住民投票を行うことが必要である。

第1の点については、白書の中でも触れられているように既に運用面で実現している改革であり、多くの政治家の賛同を得た。第2の点については、労働党には歓迎されたが、他の政党ではあまり歓迎されなかった。と言うのは、規模の小さな党では、小選挙区と比例区の両方に別々の候補者を立てることが難しかったからである。第3の点については、3つの方法がそれぞれ問題をはらんでいるというような主として否定（批判）的な受け取り方をされた¹⁹⁾。多くの学者たちは、それが実際には機能しないシステムであるとみなした²⁰⁾。

（2）2006年ウェールズ政府法の制定とその主な内容

実際のウェールズ議会の組織・権限に関する改革は、2006年ウェールズ政府法（the Government of Wales Act 2006）の制定により実現し、それは、2007年5月に始まった第3期のウェールズ議会から効力を発揮することになった。同法制定のための法案（the Government of Wales Bill）は、2005年12月8日、英国議会に提出され、英国議会での審議を経て、2006年7月27日、女王の裁可を得て成立した。ウェールズ担当大臣のヘインとウェールズ政府首相のモーガンは共に、「これは、1999年以來、分権化へ向けての最も重要な一歩であり、ウェールズの人々にとって歴史的な日である」との同法の制定を歓迎するコメントを発表した²¹⁾。

ウェールズ議会の新しい立法権限とその手続きはどのようなものか。それを規定しているのは、2006年ウェールズ政府法のスケジュール5である。このスケジュール5に規定されたものについて、ウェールズ議会は立法に関する権能を有する。それはまず「分野（Fields）」に分かれ、さらに「事項（Matters）」に分かれる（表4参照）。ウェールズ議会の立法に関する権能を拡大するため、つまり「事項」を追加するため、スケジュール5は修正することができる。それは、英国議会が制定する法律もしくはウェールズ議会および英国議会の両院

表4 ウェールズ議会の権限分野

分 野
分野1：農業、漁業、林業、田園開発 (agriculture, fisheries, forestry and rural development)
分野2：古代遺跡、歴史的建造物 (ancient monuments and historic buildings)
分野3：文化 (culture)
分野4：経済開発 (economic development)
分野5：教育、職業訓練 (education and training)
分野6：環境 (environment)
分野7：消防、救助サービス、防火の促進 (fire and rescue services and promotion of fire safety)
分野8：食糧 (food)
分野9：保健、保健サービス (health and health services)
分野10：高速道路、交通 (highways and transport)
分野11：住宅 (housing)
分野12：地方自治 (local government)
分野13：ウェールズ議会 (National Assembly for Wales)
分野14：行政 (public administration)
分野15：社会福祉 (social welfare)
分野16：スポーツ、レクリエーション (sport and recreation)
分野17：観光 (tourism)
分野18：都市および田園開発 (town and country planning)
分野19：水道、洪水対策 (water and flood defence)
分野20：ウェールズ語 (Welsh language)

出典：2006年ウェールズ政府法スケジュール5

が承認する「立法権能令 (Legislative Competence Order: LCO)」のいずれかによって可能となる。

またこれらの立法権能とは別にウェールズ議会は、ウェールズ担当大臣によって制定された従位立法を審査する役割を有している。従位立法は、議会措置 (Assembly Measures) もしくは英国議会の法律を補うものであり、命令 (order)、規制 (regulation)、規則 (rule)、制定法の手引き (statutory guidance) や地域命令 (local orders) などの要綱 (schemes) を含んでいる。

さて、今回の改革によって、従来のウェールズ議会における立法形式にはなかったものとして、LCOと「議会措置」が登場した。これはどのようなものか。LCOは、ウェールズ政府、ウェールズ議会の委員会、ウェールズ議会の

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

議員のいずれかによって提案される。LCOに関する手続きについては、議事規則第22章で規定されている。提案されたLCOは、ウェールズ議会の委員会における詳細な審議と本会議における承認が必要である。ウェールズ議会での承認を得たLCOは、ウェールズ担当大臣に送られ、英国議会の両院での承認を受ける。それが終われば、枢密院において女王の裁可を得ることになる。

もう一つの「議会措置」とは何か。「議会措置」は、ウェールズ議会によって制定される法の一部である。それは、英国議会の制定法と類似の効力を持つ。ウェールズ議会は、上記のスケジュール5で規定された「事項」に関して「議会措置」を制定することができる。「議会措置」は、ウェールズ政府、ウェールズ議会の委員会、ウェールズ議員個人、ウェールズ議会コミッションによって提案される。「議会措置」に関する手続きについては、議事規則第23章で規定されている。この提案された「議会措置」の検討のため、次の4つの段階が必要である。

- ①第1段階：委員会による「議会措置」の一般原則に関する検討および議会によるそれら一般原則の承認
- ②第2段階：委員会による詳細な検討および修正。これは逐条審議を含む。
- ③第3段階：議会による詳細な検討および修正部分の選択。これは逐条審議を含む。
- ④第4段階：最終案を通すための議会による投票²²⁾。

以上のように、2006年ウェールズ政府法の制定により、ウェールズ議会における立法形式やその手続きは、かなり大きく変化したと言える。ただし、この改革によって、ウェールズ議会が一次立法の制定が可能になったのかと言えば、それは否である。と言うのは、ウェールズ議会から一次立法の制定を求めることは以前より容易になったが、それを定めるのは、上記のように英国議会の制定する法律によるか、LCOを通じて英国議会両院の承認が必要だからである。また、「議会措置」は、スケジュール5によって規定された「事項」について、ウェールズ議会が制定する法であるので、いわば従来の二次立法に相当するものであると言える。

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

その他の主な改革点として、ウェールズ議会および政府の組織改革を挙げることができる。この点については、前節で紹介した白書で提案された内容がほぼ実現したと言える。その要点は次の3点である。

- ①ウェールズ議会とウェールズ政府の間を公式・法的に分離し、立法部と執政部の責任・役割を明確にした。
- ②ウェールズ政府の大臣（Welsh Ministers）の任命に関する条項を設けた。首相（the First Minister）は議会によって指名され、他の大臣は首相によって指名され、いずれも女王によって任命される。
- ③小選挙区で落選した議員が、比例代表で復活当選する変則性に終止符を打った。2007年5月から、ウェールズ議会選挙に立候補する候補者は、小選挙区か比例代表のいずれかを選ばなければならなくなった²³⁾。

4. 2007年ウェールズ議会議員選挙の結果とその後の政治状況

(1) 選挙結果と連合政権をめぐる紆余曲折

2006年ウェールズ政府法に基づく、第3回ウェールズ議会議員選挙は、2007年5月3日実施された。その結果は、労働党が26議席、プライド・カムリが15議席、保守党が12議席、自由民主党が6議席、無所属が1議席であった。第一の特徴としては、過半数を制する政党がなかったことである（表5参照）。第二の特徴は、前回選挙に比べて、労働党が4議席減らし、一方、プライド・

表5 ウェールズ議会議員選挙結果

政党名	1999年	2003年	2007年
労働党	28	30	26
プライド・カムリ	17	12	15
保守党	9	11	12
自由民主党	6	6	6
その他	0	1	1

出典：ウェールズ議会ウェブページ

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

カムリが3議席増やしたことである。これは、同日行われたスコットランド議会議員選挙の結果と同様に、労働党が敗北する一方で民族主義を唱える政党が議席を伸ばす結果となった²⁴⁾。

モーガン首相は、労働党は少数単独政権を発足させる意思を発表した。ただし、ウェールズの統治に安定性を確保するため、プライド・カムリや自由民主党に協力を求めた²⁵⁾。それを受けて、プライド・カムリは、労働党政権への協力を提供するか否かの判断を1週間以内に行うと発表した²⁶⁾。また、ウェールズ保守党は、労働党がプライド・カムリや自由民主党と交渉を行うことについて、ウェールズ政府を安定的なものにするために良いことであるとのコメントを発表した²⁷⁾。そこで、労働党、プライド・カムリ、自由民主党、そして保守党による大連立政権形成の機運が高まった。この大連合は「虹の連合 (rainbow coalition)」と呼ばれた。しかしながら、これに対して、プライド・カムリの中で反対の声が挙がった。4人のウェールズ議会議員と多くの活動家が、保守党が連合に参加することを批判した²⁸⁾。

結局、大連合構想は実現しなかったため、7月24日に労働党のみの単独少数政権（内閣）を発足することが予定された。しかし、その間も、プライド・カムリの中では、労働党政権との連合に参加する意欲が続いていた。ただし、それは上記の大連合構想ではなく、プライド・カムリと労働党のみによる連合政権を意味した。つまり、プライド・カムリの中枢メンバーは、一部の民族主義者たちの反対を抑え込むかたちで、労働党との連合を選択した²⁹⁾。これに対して、労働党もプライド・カムリの連合参加を支持した。ロンドンの労働党本部では、プライド・カムリとの連合に批判的な声もあったが³⁰⁾、ウェールズ労働党はウェールズ統治の安定性確保を優先し、プライド・カムリとの連合形成を決断した。モーガン首相は、プライド・カムリの2人のウェールズ議会議員、エリン・ジョーンズ (Elin Jones) とロドリ・トーマス (Rhodri Glyn Thomas) を、農村問題大臣と国家遺産担当大臣にそれぞれ任命した (表6, 7参照)。

表6 ウェールズ政府の内閣

氏名	職名
Rt. Hon Rhodri Morgan AM	首相 (First Minister for Wales)
Ieuan Why Jones AM	副首相兼経済・交通大臣 (Deputy First Minister and Minister for the Economy and Transport)
Jane Davidson AM	環境・持続維持・住宅大臣 (Minister for Environment, Sustainability and Housing)
Andrew Davies AM	財政・公益事業提供大臣 (Minister for Finance and Public Service Delivery)
Dr Brian Gibbons AM	社会正義・地方自治大臣 (Minister for Social Justice and Local Government)
Edwina Hart MBE AM	保健・社会サービス大臣 (Minister for Health and Social Services)
Jane Hutt AM	子供・教育・生涯学習・専門技術大臣 (Minister for Children, Education, Lifelong Learning and Skills)
Carwyn Jones AM	法律顧問兼議会リーダー (Counsel General and Leader of the House)
Elin Jones AM	農村問題大臣 (Minister for Rural Affairs)
Rhodri Glyn Thomas AM	国家遺産大臣 (Minister for Heritage)

出典：ウェールズ政府ウェブページ

表7 ウェールズ政府の部局

部局名
社会正義・地方自治部 (Social Justice and Local Government)
公衆衛生・保健専門職部 (Public Health and Health Professions)
環境・持続維持・住宅部 (Environment, Sustainability and Housing)
戦略政策・立法・交流部 (Strategy Policy, Legislation and Communications)
農村問題・国家遺産部 (Rural Affairs and Heritage)
公益事業・業務部 (Public Services and Performance)
経済・交通部 (Economy and Transport)
保健・社会サービス部 (Health and Social Services)
子供・教育・生涯学習・専門技術部 (Children, Education, Lifelong Learning and Skills)
中枢サービス部 (Central Service Departments)

出典：ウェールズ政府ウェブページ

(2) ウェールズ議会における今後の課題

プライド・カムルの連合参加によって、ウェールズ政府も一応の安定的な政権運営の体制を整えることができたと言いうことができる。最後に、今後のウェールズ議会および政府の課題について整理し、小論の締めくくりとしたい。

2006年ウェールズ政府法の制定により、それ以前と比べると、ウェールズの分権化は進展したと言える。ただし、上記でも指摘したように、ウェールズ議会は、いまだに一次立法を制定する権限を完全には獲得していない。この点が今後の課題になるだろう。

ウェールズ議会の議長（the Presiding Officer）であるエリス・トーマス卿（Lord Elis-Thomas）も、第3期のウェールズ議会の最大の課題は、ウェールズ議会がスコットランド議会並みの権限を獲得することであり、その是非を問う住民投票を実施することがまず必要であると指摘している³¹⁾。

英国議会および英国政府が、ウェールズのさらなる分権化を認めるか否かも、今のところは分らない状況である。ただし、ウェールズがそのようなさらなる分権化を進めるためには、少なくともウェールズの政治が安定していることが前提条件となる。かつて、ウェールズでは、労働党と自由民主党の連合政権が形成されたことがあったが、結果的に長続きしなかった。今後のさらなる分権化を進めるためには、現行の労働党とプライド・カムリとの連合政権が継続することが、その実現に向けた第一歩となるだろう。

5. おわりに

小論では、ウェールズにおける分権改革の状況について、1998年ウェールズ政府法のしくみ、2006年ウェールズ政府法による改革のそれによる変化、2007年5月の第3回議会議員選挙の結果とその後の状況の順で整理を試みてきた。

ウェールズ議会の機能・権限は、スコットランド議会と比べて大きく異なり、一回り小さな機能・権限しか持たなかった。また、ウェールズ議会の組織形態も特殊で、ウェールズ政府の内閣はウェールズ議会の一委員会に過ぎないとい

う独特の關係に置かれていた。

2006年ウェールズ政府法の制定により、ウェールズ議会の機能・権限は強化され、ウェールズ議会側から一次立法の制定を英国議会へ請求するしくみも整備された。また、独特な議会と政府の關係も改められ、立法部と執政部の分離が公式に実現した。ただそれでも、ウェールズ議会が一次立法を制定する権限を持たない状況には変化が見られなかった。相変わらず、一次立法を制定する権限は、英国議会に留保されたままである。

2007年5月の第3回ウェールズ議会議員選挙の結果、労働党は議席を減らした。労働党、プライド・カムリ、自由民主党、保守党による大連合も模索されたが、結局、労働党とプライド・カムリのみによる連合政権が発足した。今後のウェールズ政治の課題は、ウェールズのさらなる分権化、つまりウェールズ議会のスコットランド型への発展であることが明確になってきた。

これらの整理を通して明らかになったことは、ウェールズの分権化は、10年の時間をかけて、1998年から2007年までの間にかかなり変化してきたということである。今後もまだまだ変化することが予想される。そして、分権改革の中心は、英国議会からできるだけ多くの権限をウェールズ議会に委譲することであり、ウェールズ議会の自己決定権（自律性）を高めることに主眼が置かれていた。この立法権を中心とした分権（政治的分権）が、ウェールズをはじめとする英国の分権改革の特徴と言える。

注

- 1) Deacon, Russell, *Devolution in Britain Today*, 2nd ed., Manchester University Press, Manchester, 2006, pp. 154-155.
- 2) 1999～2003年の間において、ウェールズ議会は、9件の二次立法（二次立法全体の1%）しか修正できなかったというという報告がある。また、議会で審議されたのは二次立法のうち29%のみであり、71%は議会での審議なしに議会通过したという報告もある。それではどうしてこのような状態になっているのか。それにはいくつかの理由がある。①二次立法を制定する権限をめぐる、中央各省とウェールズ議会の間で、権限分担が不明確なため。②多数の二次立法がウェールズ議会に提出され、それを効果的に精査するには議員の数が足り

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

ないため。③本会議の時間は限られており、すべての二次立法を検討した場合、他の業務への時間がなくなるため。④議員には、立法を修正したり採用したりするのに必要な複雑な行為についての十分な知識がなく、その精査を行うための補佐システムは政府の大臣のみが有しているため。⑤二次立法は別の法律の一部を構成している場合があり、それゆえ一部を変えると政策の実施全体に影響を与えることがあるため。⑥二次立法の多くは、非論争的もしくは機能的な性格のものであり、精査する論点が少ないため。⑦ウェールズ政府が、二次立法の審議を通じて、その立法の内容に修正が加えられることを嫌うため。*Ibid.*, p. 155.

- 3) *Ibid.*, p. 156.
- 4) ウェールズ議会が一次立法の制定を求めた場合のウェールズ担当大臣の対応には次の3つの場合がある。一つは、その要求を完全に拒絶する場合である。二つ目は、ウェールズからの要求を来るべきイングランドでの法案に入れ込むという方法である。三つ目は、ウェールズ独自の法律を制定する方法である。1999～2005年にかけて次の4つの法律が制定された。Children's Commissioner for Wales Act 2001, Health (Wales) Act 2003, Public Audit (Wales) Act 2004, Public Services Ombudsman (wales) Act 2005. *Ibid.*, pp. 156-157.
- 5) *Ibid.*, p. 158.
- 6) *Ibid.*, p. 159.
- 7) Richard Commission, *Report of the Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales*, National Assembly for Wales, Cardiff, 2004, p. 143.
- 8) Deacon, *op. cit.*, p. 164.
- 9) Deaconの記述を参考にすれば、2007年以降、ウェールズ担当大臣が担当している機能・権限がウェールズ議会に移管されることが予定されている。その主な対象は、ウェールズの会計検査官の任命に関する権限である。ただし、今後も、ウェールズ担当大臣がウェールズ議会から提出される一次立法制定に関する要求のゲートキーパーの役割を務めることと、ウェールズ議会の議事規則の改定を決定する権限には変更はないという。*Ibid.*, p.165.
- 10) 欧州構造基金には、3つのタイプがあり、「目的1」は、後進地域の開発と構造調整の促進をねらいとするものである。「目的2」は、構造的困難に直面する地域の経済的・社会的転換の支援をねらいとするものである。「目的3」は、教育、訓練および雇用の改善・近代化の支援をねらいとするものである。「目的1」が構造基金全体の69.7%を占め、「目的2」は11.5%、「目的3」は12.3%を占める。外務省ウェブページ「欧州連合（EU）の構造政策（地域政策）」参照
- 11) EIC ネット（海外ニュース）<http://www.eic.or.jp/news/?act=view&serial=393>

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

- 12) 欧州共通農業政策とは、“Common Agricultural Policy: CAP” と呼ばれるもので、原則的に加盟国に共通して適用される農業政策のことで、食料の安定的な供給、適正な価格の維持を目的とするものである。1957年のローマ条約で規定され、価格・所得政策と農業開発政策の2つから構成される。EUの予算全体の3分の2を占めている。駐日欧州委員会代表部ウェブページ「EU 共通政策」参照。
- 13) スコットランドは、バーネット・フォーミュラーの計算において、イングランドに比してかなり優遇されている。もし、ウェールズが、バーネット・フォーミュラーの計算式についての議論を英国政府と始めた場合、それは当然、スコットランドにも影響を及ぼすことになる。労働党は、スコットランドを票田としており、政治的な思惑からも、現行のスコットランドへの優遇策を変える可能性のある改革には消極的である。保守党は、別の理由からバーネット・フォーミュラーの再検討に反対していた。それは、バーネット・フォーミュラーについて、ウェールズ議会の発言力が強まれば、ロンドンの英国議会での保守党の影響力が低下することを恐れたからである。
- 14) Richard Commission, *Report of the Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales*, p. 265.
- 15) Single Transferable Vote electoral system の略で、単記移譲式比例代表制と訳される。STV とは、複数の定数の選挙区において、投票する候補者に順位を付けて投票する制度である。集計では、まず第1順位の票を集計し、当選基数（当選に十分必要な票数）を獲得した候補者を当選とする。第1順位の候補者が当選基数を超えて獲得した票については、第2順位の候補者に分配（移譲）する。この投票方法のねらいは、死票の数を少なくするところにある。STV方式の歴史は古く、この方式は1910年に英国選挙改革協会（the British Electoral Reform Society）によって開発された。甲斐祥子「イギリス選挙制度改革と単記移譲式比例代表制」『帝京国際文化研究』第18号、2004年、p. 93参照。南野泰義「一九九八年北アイルランド地方議会選挙の構造」『立命館法学』第274号、2000年6月号、p. 267参照。
- 16) Deacon, op. cit., p. 175.
- 17) *Western Mail*, 4 August 2004.
- 18) AMS方式は、追加的議員システムと訳される。現在、スコットランド議会議員選挙、ウェールズ議会議員選挙、大ロンドン市議会議員選挙で採用されている。スコットランドの地方自治体議会議員選挙では、従来、小選挙区制を採っていたが、2007年5月の選挙からSTV方式での比例代表制に変更された。
- 19) Trench, Alan, *Better Governance for Wales: an Analysis of the White Paper on Devolution for Wales*, The Devolution Policy Papers No. 13, ESRC Devolution Programme, London, 2005, p. 1.

ウェールズの分権改革：ウェールズ政府法の改正過程とその特徴（石見）

- 20) Deacon, op. cit., p. 176.
- 21) Press release by Office of the First Minister, *Government of Wales Act heralds new dawn for devolution*, the Welsh Assembly Government, 25 July 2006.
- 22) The National Assembly for Wales, *A Guide to the Legislative Process in the National Assembly for Wales*, 2007.
- 23) Press release by Office of the First Minister.
- 24) スコットランド議会議員選挙においても、労働党が50議席から46議席に4議席減らし、その一方で、スコットランドの民族主義政党であるスコットランド民族党（SNP）は、27議席から47議席に20議席増やした。スコットランドでは、SNPのみによる単独少数政権が発足した。詳しくは、拙稿「英国・スコットランドにおける分権改革の新段階：スコットランド議会議員選挙の結果と英国からの分離・独立の動き」『国土館大学政経論叢』第142号、2007年12月、参照。
- 25) ePolitix.com, Morgan looks to minority administration, 15 May 2007
- 26) ePolitix.com, Plaid assembly decision 'within a week', 16 May 2007
- 27) ePolitix.com, Welsh coalition talks 'progressing', 21 May 2007
- 28) ePolitix.com, Plaid to pursue 'rainbow coalition', 23 May 2007
- 29) ePolitix.com, Plaid opts for Labour coalition, 27 June 2007
- 30) ePolitix.com, Plaid and Labour back coalition deal, 7 July 2007
- 31) ePolitix.com, Assembly opens with call for new powers, 5 June 2007

参考文献（本文の注で用いた以外のもの）

- ・自治体国際化協会『英国の地方分権』CLAIR REPORT 第208号、2000年
- ・軍司英士「分権改革とウェールズの自治」『国土館大学政経論叢』第131号、2005年3月
- ・軍司英士「地域分権化の動向と今後の課題」下條美智彦編『イギリスの行政とガバナンス』成文堂、2006年
- ・Rawlings, Richard, *Delineating Wales*, University of Wales, Cardiff, 2003.
- ・Trench, Alan (ed.), *Has Devolution Made a Difference?: The State of the Nations 2004*, Imprint Academic, Exeter, 2004.
- ・Trench, Alan (ed.), *The Dynamics of Devolution: The State of the Nations 2005*, Imprint Academic, Exeter, 2005.
- ・Royles, Elin, "Civil Society and the New Democracy in Post-devolution Wales — A Case Study of the EU Structural Funds", *Regional and Federal Studies*, vol. 16, no. 2, Routledge, June 2006.
- ・Deacon, Russell, *The Governance of Wales: The Welsh Office and the Policy Process 1964–99*, Welsh Academic Press, Cardiff, 2002.