

「EU改革条約」とイギリスの「憲法改革」に関する覚書

佐藤潤一

A Study on the “EU Reform Treaty” and “Constitutional Reform” under the New Labour Government.

SATOH Jun'ichi

Abstract

Former Prime Minister Tony Blair took a false step for participation in the Iraq War, and lost the public support. However, he advanced the *Constitutional Reform* which hung by manifest of New Labor, *i.e.*, Human Rights Act 1998, Reform of House of Lords, Reform of Judicial System (Constitutional Reform Act 2005), Prevention of Terrorism Act 2005, and others. Present Prime Minister Gordon Brown seems to have executed the *Constitutional Settlement, i.e., Written Constitution* as he declared in *The Governance of Britain* (CM7170) and *Constitutional Reform Settlement*.

What is the background of this situation?

The United Kingdom was circumspect in putting into practice the policy of European Union. Tony Blair and Gordon Brown are similar in this respect. However, since European Union tried to enact *The Treaty establishing a Constitution for Europe (TCE)*, so many commentators in the UK tend to discuss about *Constitutionalism*.

This paper discusses the linkage between *Constitutionalism* in the UK policy and that of the *TCE*.

キー・ワード：イギリス憲法, EU憲法, リスボン条約, EU Reform Treaty, The Governance of Britain, Constitutional Reform Statement

目次

問題の所在	76
1. ヨーロッパ憲法条約に対する政府のスタンスとマスコミ	77
2. Constitutionalismはなにを意味するか？—イギリスにおける議論	78
(1) 立憲主義Constitutionalismの意味	78
(2) アメリカの議論の影響？	80
(3) イギリスにおける論争	83
(4) 「立憲主義」理解の視点	84
3. EU基本権憲章・EU憲法条約・EU改革条約	85
(1) ヨーロッパ人権条約とEU基本権憲章の関係	86
(2) イギリス法との関係	89
結語	91

問題の所在

イギリスにおいて、ブレア政権と、ブレアから、政権をいわば「禅譲」されたブラウン政権は、EUに対して、いずれも当初は好意的でありながら、現実政治の展開の中で実際にはかなり慎重なスタンスをとってきた。ブレアは、周知のように、イラク戦争に関して、評価を下げ、それもひとつのきっかけとなって政権を降りたと考えられる¹⁾。また、ブレア政権がかかげた憲法改革は、議会の変容、すくなくとも立法内容の変化を惹き起した。近時制定された、Human Rights Act 1998, Constitutional Reform Act 2005, Prevention of Terrorism Act 2005などの法律の目次を眺めるだけでもそのことはいかがえる²⁾。他方で、1998年人権法の制定をきっかけとして、司法の変容も起きている。市民的自由(civil liberties)ではなく、人権(human rights)に言及するように(少なくともそうせざるを得なく)なった。このような変化を念頭におきつつ、以下、EUの権限拡大(特にニース条約以後)と、憲法条約の提唱と挫折について、これらの背景に対するイギリス公法学者による整理の試みを参照しながら、とくに立憲主義論と、EUおよびヨーロッパ人権条約との関係を考察する。

1) 政府あるいは行政の変容を豊富な資料と共に整理している文献として、John Kingdom *Government and Politics in Britain—An Introduction* (3rd ed, Polity Press, 2003); Colin Turpin and Adam Tomkins *British Government and the Constitution* (6th ed OUP, 2006); Ian Loveland *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights* (4th ed, OUP, 2006) 参照。

2) イギリス憲法改革について、2004年末までの状況については、筆者も第9章執筆に参加した、松井幸夫編著『変化するイギリス憲法』(敬文堂、2005年)を参照。現代的状況との関連は、BBCのサイト内にある“The Blair Years 1997-2007”(<http://news.bbc.co.uk/1/hi/in_depth/uk_politics/2007/blair_years/default.stm>)が詳しい。

1. ヨーロッパ憲法条約に対する政府のスタンスとマスコミ

ブレア政権は、ユーロ導入と同様、当初は積極姿勢であった。しかし、サンやデイリー・テレグラフなどがネガティブ・キャンペーンを行ったことで、世論がかなり変動した。ネガティブ・キャンペーンの例として一例を挙げれば、デイリー・テレグラフの「このような友人とともに…」³⁾では、Europe: The Way Ahead 2006という、Friends of Europeの

表 8-2 イギリスの主要紙の発行部数と欧州統合への立場

	発行部数（1日あたり）	欧州統合への立場
〔朝刊紙（大衆紙）〕		
デイリー・ミラー	2,031,596	親欧州の
デイリー・レコード	525,148	親欧州の
デイリー・スター	819,232	親欧州の
サン	3,447,300	欧州懐疑的
〔夕刊紙〕		
デイリー・エクスプレス	967,020	親欧州の
デイリー・メール	2,401,393	欧州懐疑的
〔朝刊紙（高級紙）〕		
デイリー・テレグラフ	943,635	欧州懐疑的
フィナンシャル・タイムズ	473,588	親欧州の
ガーディアン	394,277	親欧州の
インデペンデント	218,710	親欧州の
スコッツマン	73,151	親欧州の
タイムズ	678,508	欧州懐疑的

出所：Geddes, *The European Union and British Politics* (London: Palgrave, 2004) p. 219.

表 8-3 EU に対するイメージのイギリスと EU 加盟国平均との比較

	加盟はよい ことである	加盟により 利益がある	ユーロを 支持	共通外交 政策を支持	共通防衛安 保政策を支持	欧州委員 会を信頼	欧州憲法 を支持
イギリス	31	30	28	38	49	31	49
EU15カ国	55	50	63	67	73	53	65

出所：Eurobarometer Standard Report (Autumn 2002).

細谷雄一「イギリスのEU政策と市民——首相・政党・世論」田中俊郎・庄治克宏編『EUと市民』（慶應義塾大学出版会，2005年）208頁より引用

3) With Friends like these...

<<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2006/03/03/bleurope03.xml>>

記事を嘲笑している。なお、イギリスの主要各紙と欧州統合への立場については、前頁に引用した表を参照されたい。

ブレア政権は、第2期目（2001年6月～）にはいつてから、アメリカのブッシュ政権との関係を重視した。そのことは、新欧州的なロビン・クックにかえて、欧州懐疑派に近い立場にあったジャック・ストロウを外相に据えたことにも現れているといえる⁴⁾。イギリスでは、イラク戦争を経て、仏独との関係修復を行ってきた。代表的なのが、『欧州安全保障戦略（European Security Strategy）』であり、その中では「先制攻撃」概念ではなくて「予防的関与」概念が用いられている⁵⁾。

2. Constitutionalismはなにを意味するか？—イギリスにおける議論

ここで立憲主義概念について、いったん整理しておく⁶⁾。

(1) 立憲主義（Constitutionalism）の意味

Constitutionalism概念は、古典的には「基本組織を定める法」によって組織を運営することである⁷⁾。マッキルワイン（C. H. McIlwain）はこれを、次のようにまとめている。すなわち、「私は、この初期の、余り自覚的でない段階をもっと詳細に論じなければならない。しかしそうする前に、歴史的論究を通じて明らかにされる所ではあるが、全ての段階を通じて、立憲主義が一つの本質的性格を有していることを、換言すれば、立憲主義とは統治権に対する法的制限であり、恣意的支配のアンチテーゼであり、又専制政治、即ち法による統治ではなく意志による支配が、正に立憲政治とは反対概念であることを、前もって指摘して置いてもよいであろう。近代に於いては、国家の政策の自由裁量事項に於け

4) 細谷雄一「イギリスのEU政策と市民——首相・政党・世論」田中俊郎・庄治克宏編『EUと市民』（慶應義塾大学出版会，2005年）217頁。

5) 細谷，前掲論文，221頁参照。なお，イギリス政府のEU政策については，歴史的な視点に重点がある，木畑洋一「イギリスとEU」森井裕一編『国際関係の中の拡大EU』（信山社，2005年）所収を，またヨーロッパ憲法条約草案の時点での執筆であるが，EU憲法条約草案とイギリス憲法改革との関係について，鈴木真澄「イギリス「憲法改革」とヨーロッパ憲法条約」松井幸夫編『変化するイギリス憲法』（敬文堂，2005年）所収を参照。

6) 座標軸を提供する論考として，さしあたり，愛敬浩二「法の支配」再考——憲法学の観点から——『社会科学研究』第56巻第5・6合併号（2005年3月）3～26頁，同『近代立憲主義思想の原像—ジョン・ロック政治思想と現代憲法学』（法律文化社，2003年），John Alder *Constitutional and Administrative law* 5th ed (Palgrave, 2005) を挙げておきたい。

7) ティアニー（鷲見誠一訳）『立憲思想 始原と展開 1150-1650』（慶應通信，1986年）参照。

る人民の代表の発議権の確立によって、これに政治的責任ということが加わった。しかしこれは比較的最近のことであるに過ぎない。しかし、立憲主義の最古の、又最も恒久的な特質は、法による統治権の制限であり、このことは、初めから現在まで変わることがない。「憲法的諸制約」は、我々の立憲主義の最も重要な要素ではないとしても、最古の要素である⁸⁾。

イギリスにおける「立憲主義」概念について、有力なひとつの説として、ブラッドレーとユーイングの著書があげられる⁹⁾。同書は、成文憲法の第一の機能は、政治機関をコントロールすることにあるとして、国家権力の制約を促進するような諸々のルールを賦課することに重点がある旨を強調する。そして「成文憲法典(a written constitution)の欠如は、もちろん政府に対するいかなる抑制も限界も要請されないことを意味しない。イギリスにおいて、この問題が、成文憲法典がある国ほど鋭くないというわけではない。成文憲法典の欠如は、そこにおいて公的な決定 (official decisions) が議会による議論と精査に従う、自由な政治制度 (a free political system) の存在をいっそう必要にする。したがって、議会におけるプロセスが適切な保護を提供できないように思われる場合には、他の本質的な改革が必要になりそうである」という¹⁰⁾。1973年から1997年にかけて行われた「憲法的決定」(constitutional settlement) に関する政策提案 (strong strategy) を紹介し¹¹⁾、「個人

8) C. H. マックイルワイン (訳書の著者名表記はマクワルワインとなっている) 森岡敬一郎訳『立憲主義 その成立過程』(慶應通信, 1966) 29~30頁。〔原著C. H. McIlwain *Constitutionalism, Ancient and Modern* (Cornell UP, 1947).〕なお、近年の議論については、スタンフォード大学のサイトで公開されているStanford Encyclopedia of Philosophy内にある *Constitutionalism* 概念の解説が簡潔である。<<http://plato.stanford.edu/entries/constitutionalism/>> (2008年3月15日アクセス)。最近の日本における立憲主義に関する議論については、阪口正二郎『立憲主義と民主主義』(日本評論社, 2001年); 安念潤司「政治文化としての立憲主義」紙谷雅子編著『日本国憲法を読み直す』(日本経済新聞社, 2000年) 所収; 長谷部恭男「民主主義国家は生きる意味を教えない」紙谷編前掲書所収などを参照。なお、長谷部説については、同氏著岩波新書『憲法とはなにか』が簡潔である。長谷部恭男『憲法とは何か』(岩波新書, 2006) 68~70頁参照。

9) A W Bradley and K D Ewing *Constitutional and Administrative Law* 13th ed (Longman, 2003) のPart I. General principles of constitutional law, Chapter 1 DEFINITION AND SCOPE OF CONSTITUTIONAL LAW にConstitutionalismについての概説がある(2頁のみの簡潔なものである)。

10) Bradley and K D Ewing, note (9), 8.

11) 原註24: 特にスカーマンの『イギリス法—その新局面』(Scarman *English Law - the New Dimension*) およびヘイルシャム『民主主義のジレンマ』(Hailsham *The Dilemma of Democracy*) によって。これと対照的に政治文化の表明としての非成典憲法 (the unwritten constitution) を挑発的に擁護しようとするのがトムソン『ろうそくの明かりに

の諸々の自由 (individual liberties) を保護するための新しい権利章典 (a new Bill of Rights) のための多くの要求が行われた」ことを強調する¹²⁾。とりわけ憲章88 (a cross-party movement, Charter88) が、「選挙制度における改革を求め、裁判所が個人を保護するために新しい権限が与えられるべきことを主張した」こと、「1991年に、イギリスの完全な憲法 (a complete constitution for the United Kingdom) のテキストが、研究所によって発行された」ことを重視する¹³⁾。以上の指摘の上に、ユーイングは、労働党ブレア政権によるいわゆる憲法改革について、「それらの総合的な効果は立憲主義の諸々の価値を強化したはずである」と評価している¹⁴⁾。

(2) アメリカの議論の影響?

イギリスにおいて「立憲主義」を「復権」させようとするアラン (T.R.S.Allan) は、成文憲法を導入せずに「法の支配」を再構成することで対処しようとする¹⁵⁾。その際に、ドウォーキンの議論を通じて、アメリカの議論も参照する。他方ウォーカーは、ヨーロッパ憲法推進過程において、アッカーマンの憲法的機会 (Constitutional Moment) を援用する。しかし、そもそもイギリスにおいては、「立憲主義」 (Constitutionalism) という用語は、従来憲法学においてあまり用いられてこなかった¹⁶⁾。むしろ、国会主権、法の支配、コモン・ローなどの概念を用いて議論してきた。そのような論調には、ダイシー学説の影響が

よる記述』 (Thompson, *Writing by Candlelight*) のpp. 191-256である。さらに参照、ブレイザー『憲法改革』 (Brazier, *Constitutional Reform*) ; フォーリィ『イギリス憲法の政治学』 (Foley, *The Politics of the British Constitution*) ; マウント『現代イギリス憲法』 (Mount, *The British Constitution Now*) ; ノートン『流動過程にある憲法』 (Norton, *The Constitution in Flux*) ; ブラックバーンおよびプラント『憲法改革』 (Blackburn and Plant, *Constitutional Reform*)。

12) Bradley and K D Ewing, note (9), 9.

13) 原註26: See note 3 above. [原註3は、以下の通り。国家機関自体の成立根拠と、国家機関相互の関係、および国家機関と人民との関係について規定した単一の文書としての憲法という意味ではイギリスは憲法を持っていない、という本文での記述につき、「そういった文書がどのような内容を含むものかについては、参照『イギリス憲法』 (*The Constitution of the United Kingdom* (Institute for Public Policy Research, 1991))。なお参照、キング『イギリスはなお憲法を持っているか?』 (King, *Does the United Kingdom still have a Constitution?*) およびマーシャル「憲法: その理論と解釈」ボグナー編『20世紀におけるイギリス憲法』 (G Marshall, 'The Constitution: its Theory and Interpretation' in Bogdanor (ed.), *The British Constitution in the Twentieth Century*)。

14) Bradley and K D Ewing, note (9), 9.

15) 愛敬浩二名古屋大学教授のまとめによる。後掲註22の文献を参照。

16) E. Barendt *An Introduction to Constitutional Law* (Oxford University Press, 1998), 6.

かなり大きい。最近では、ダイシーの議論を再構成しようとするアランが多くの著書・論文を通じて「法の支配」概念の再構成を行おうとしているが、多くの批判を浴びている。周知の通り、ダイシーは、法の支配を「法は国王のもつ最高の遺産である。というのは、国王自身も、そのすべての臣民も、法によって支配され、もし法がなければ、国王も、遺産もないであろうからである」というイヤーブック（ヘンリー6世）第19判決を引いた上で¹⁷⁾、法の支配の三つの意味を提示している¹⁸⁾。① 政府に恣意的権力の存しないこと

17) ダイシー（伊藤正己・田島裕共訳）『憲法序説』（学陽書房、1983年）175頁。

18) 「まず第一に、国の通常の裁判所の前での通常の合法的なやり方で確認された明瞭な法の違反の場合を除いて、何人も処罰をうけず、また身体や財物に適法に不利益を加えられえないということを意味する。」（政府に恣意的権力の存しないこと）（ダイシー（伊藤正己・田島裕共訳）『憲法序説』（学陽書房、1983年）179頁）「第二に、われわれにあっては、何人も法の上にないということのみでなく、（違ったことなのであるが）ここでは、すべての人が、その階層や身分にかかわらず、国の通常の法に服従し、通常裁判所の裁判権に服するということを意味している。」（すべての人が通常裁判所の運用する通常法に服すること）（ダイシー、前掲訳書、183-184頁）「なお第三の違った意味が残っているが、この意味での『法の支配』ないし法的精神の優越は、イギリスの制度の特別の属性として描くことができる。われわれは、憲法の一般原則（たとえば、人身の自由の権利や公の集会のような）が、われわれにあっては、裁判所の前に提起された特定の事件で私人の権利を決定した司法的判決の結果であるという理由によって、憲法には法の支配がしみこんでいるとすることができる。」（憲法の一般規範が国の通常法の結果であること）（ダイシー、前掲訳書、185頁）もちろん、ダイシー自身が「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〔「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。この三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』と表現されうるのであるが、それが国会を構成する」との直前の定義を指す〕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もない。」（ダイシー、前掲訳書、40頁）と述べていることが、法の支配に関する記述と不整合であると解されうことは、すでに多くの指摘がある。もちろん著名なのはジェニングズによる批判であって、国会主権という言葉は「国会の権力と裁判所のそれと比べた場合、裁判所は法律に従わなければならないから、国会の法が優位にあるということであって、『国会の優位』と表現すべきであった」（ダイシー、前掲訳書（訳者解題）、475頁）のであって、そもそも「『もっとも重要な原理、すなわち、国会優位のそれは、疑いなくコモン・ローの原則である。だが、それは司法判決によって確立されたものではない。それは、武力衝突および権利章典と王位継承法によって確定された。裁判官たちが、はっきりそうすることを一度も要求されたことはなかったけれども、政治権力の単純な事実を黙認したものにすぎない。』〔Jennings The Law and Constitution (1933) 39〕」（ダイシー、前掲訳書（訳者解題）、475頁）のであって、「要するに、国会の優位が法的な意味をもつとするならば、それはあくまでも法に基づくものでなければならず——もしそうでなければ、それは単にノ

② すべての人が通常裁判所の運用する通常法に服すること ③ 憲法の一般規範が国の通常法の結果であること、の三点である。

これに対し、アルダーは、次のように現代のイギリスにおける議論を整理する¹⁹⁾。

第一は、核心的意味での法の支配 (The core rule of law) (しばしば『薄い』法の支配とも呼ばれる) である。統治者 (ruler) の自由裁量 (the discretion) に反対するものとしての一般的な諸々のルール (general rules) の形式における法による支配である。

第二は、増幅された法の支配 (The amplified rule of law) である。核心的意味での法の支配は、不安 (unease) を一般化する。正義 (justice) に関するある種の思想、たとえば独立した諸裁判所が、行為指針となる (guiding conduct) 法の観念に不可欠であって、すくなくとも、それらは悪法 (bad laws) を緩和する (moderate)。

第三は、『拡大された』法の支配 (The 'extended rule of law') である。もっとも意欲的な (ambitious) バージョンである。法はコミュニティのすべてを包含する (overarching) 諸々の価値を縮約しているもの——イギリスの場合リベラルの諸価値が想定されるべきである——で、偏頗のない裁判官らに管理される (in the care of impartial judges) (Allan, 2001)。それはまた、平等な市民権 (equal citizenship) についての共和主義者思想 (republican ideas) と法を結びつけることをも主張する。このバージョンの法の支配は、それが平等 (equality) や自由 (freedom) といった曖昧 (vague) で論争的な (contestable) 諸々の概念に依拠しているために、核心的意味での法の支配と抵触する²⁰⁾。

政治的な理論にすぎなくなって、法学の問題でなくなる——、それが成文法にみつからない以上、コモン・ローに由来するといわざるをえない。そうとすれば、およそ国会制定法によってコモン・ローを修正することができるのであるから、法律によって国会自らの制約を課することができるし、少なくとも、立法の態様方式についてはそう考えてもよい」(ダイシー、前掲訳書(訳者解題)、476頁)というのが、ジェニングズのダイシー批判の要点である。この点が、現在大いに問題になっている(80年代までのイギリスにおけるこの両概念の関係に関する論争について、元山健『イギリス憲法の原理—サッチャーとブレアの時代の中で—』(法律文化社、1999年)第1章～第3章を参照)。

19) John Alder *Constitutional and Administrative law* (5th ed, Palgrave, 2005).

20) 1. について、「法の支配の基礎的あるいは核心的な意味は、政府が、承認された (recognized) 法制定者 (lawmaker) によってあらかじめ表明され、また制定された、明確な一般的な諸々のルールによって機能するという意味での、法による政府、である」(Alder, op. cit., 129.)。この意味の法の支配を用いている論者として、ハイエクが挙げられている²¹⁾。2. については、代表的なものとして、一般性 (generality)、法が進歩するという信条が広まっていること、遡及効の禁止、透明性 (clarity)、主義一貫した法適用 (consistent application)、法に従う実際的な可能性、時間的恒久性 (consistency through time)、公務員がルールに従うこと、独立の裁判所と、法的助言に対する開かれたアクセスというラ

このように、法の支配に多くの内容を盛り込み、アメリカ憲法学説が主張するところの立憲主義理論をイギリスにおいて採用しようとする論者が存在する。ここではアランの議論とその批判者を取り上げたが、成文憲法典の制定を主張することで、こういった自家撞着から免れている論者も存在する²¹⁾。

(3) イギリスにおける論争

イギリスがEU憲法条約をどのように受け止めたかを考察する上で重要な視点を提供するものと考えられるが、とくに、クレイグ（Craig）とアラン（Allan）の論争が注目に値する²²⁾。クレイグは、アランがドゥオーキンの議論を引いていることからくる限界として、法実証主義者を納得させることができない、という²³⁾。そもそもドゥオーキンに対して成

ズ（Joseph Raz）の主張、などが含まれるという、アメリカの政治学者、フラー（Fuller）の著書（*The Morality of Law*, 1969）に挙げられたリストが挙げられている（Alder, *op. cit.*, 132.）。3. については、上述のように、アランがその代表格として挙げられる。アランの著書を挙げて、「法に従った者に理性的に（reasonably）理解されるであろうような趣旨（tenor）に従って、諸々の法は、忠実に適用されるであろう、という原理が、もっとも規定的な法の支配の信条（tenet）である。それは、法が恣意的権力に対する真の防壁（a genuine barrier）となっているような品位あるいかなる形態の政府にも存在する、市民と国家との間の最小限の相互作用という意味をもつ」（Allan, *op. cit.*, (*Constitutional Justice: a Liberal Theory of the Rule of Law*) 62.）とされるが、このようなアランの主張は共和主義者の主張と結びつき、共和主義者の主張と結びつく以上、アランがこういった法の支配の定義を採用しつつリベラルな立憲主義を擁護することは自家撞着を引き起こすことを指摘する（Alder, *op. cit.*, 136.）。

21) See e.g., Barendt, note (15).

22) 筆者の現在の準備と能力の関係で十分に論じることができないため、詳しくは略するが、さしあたり、愛敬浩二「立憲主義、法の支配、コモン・ロー」『現代立憲主義の認識と実践』（日本評論社、2005年）9頁参照。

23) ここでなぜ「法実証主義者を納得させることができない」という言がでてくるのかについては、長谷部恭男教授による次の指摘が参考になる。「ドゥオーキンの議論は、法実証主義の主張する裁判官の裁量を否定し、いかなるハード・ケースにおいても、ほとんど常に、正しい答えのあることを論証する試みとして捉えることができる。（中略）ドゥオーキンによれば、法実証主義者の基本的テーゼは、ある法命題が真であるとは、その法命題を真とするような立法行為が社会的事実として行われたということと同意あるいは同値だとするものである。つまり、ある法命題をpとし、pを真とするような立法行為が存在することをS(p)で表すならば、 $S(p) \leftrightarrow p$ である。ところが、ドゥオーキンによれば、この法実証主義の基本テーゼは、以下のような不条理をもたらす。／まず、 $S(p) \leftrightarrow p$ より $\sim S(p) \leftrightarrow \sim p$ と $S(\sim p) \leftrightarrow \sim p$ とが導かれ、したがって、 $\sim S(p) \leftrightarrow S(\sim p)$ となる。これは明らかに不条理である。この結論にしたがうならば、『蝶を殺してはならない』という立法が存在しない社会には、必ず『蝶を殺してもかまわない』という立法が存在しなければ

立しうる批判が、アランに対しても当てはまる²⁴⁾。こういったイギリス公法学における論争（多岐にわたるのでここではこれ以上取り上げない）は、ヨーロッパ憲法条約の評価にも一定程度反映しているように思われる。

（４）「立憲主義」理解の視点

イギリスにおいて、立憲主義理解に関して行われている、「法の支配」の概念拡張は、広く受け入れられているとはいえない。民主主義の重視（ウォルドロン）を「立憲主義」ととらえるか、裁判所の権限強化を「立憲主義」ととらえるかで理解が異なり、裁判所の権限強化の根拠については争いがあり、またその理念的前提的理解についても争いがある²⁵⁾。

↘ならないことになる。／このような不条理を避けるためには、法実証主義者は、 $S(p) \leftrightarrow p$ というテーゼを修正して、次のようなテーゼを受け入れる必要があるとドゥオーキンが主張する。それは $S(p)$ は p が真であるための必要十分条件であり、かつ $S(\sim p)$ は p が偽であるための必要十分条件である、とのテーゼである。この場合、 $\sim S(p) \leftrightarrow \sim p$ の導出が禁止されるため、 $\sim S(p) \leftrightarrow S(\sim p)$ は成立しない。そしてこのような立場からすると、 $S(p)$ も $S(\sim p)$ も成立しない場合には、 p の真偽は不明であり、法の欠欠が存在することになるかに見える。／しかしながら、ドゥオーキンの考えでは、このように一見したところ p の真偽が不明の場合においても、特定の解釈原理を採用することによってほとんど常に p の真偽を決定することができる。つまり、ある法命題が、その否定よりも、すでに確立された他の法命題を最もよく説明する政治理論に適合するならば、その法命題は真であるとの緩やかな解釈原理がとられるならば、いかなるハード・ケースにおいても、ほとんど常に正解を見出すことができる。」長谷部恭男「ハード・ケースと裁判官の良心」同『権力への懐疑』（日本評論社、1991年）226～225頁（縦書きの著書において逆開きで掲載されている横書きの論文のため、頁数が遡っている）。原文の註は省略した。

24) 長谷部、前掲論文（「ハード・ケースと裁判官の良心」）216～214頁参照。

25) 近年の注目される論考として3点挙げておく。Ruti Teitel (Ernst C. Steifel Professor of Comparative Law at New York Law School), "Introduction"; Ulrich K. Preuss (Professor of Law and Politics at the Hertie School of Governance, Berlin and Judge at the Constitutional Court of the Land Bremen), "Perspectives on Post-Conflict Constitutionalism: Reflections on Regime Change Through External Constitutionalism" in: *New York Law School Review* Vol.51 (2006/07); Clive Walker, "Keeping Control of Terrorists without Losing Control of Constitutionalism", *Stanford Law Review* [Vol.59, March 2007] 1395-1463. (特に同論文1455頁以下 (Maintaining Constitutionalism in the Control Order Regime)。

3. EU基本権憲章・EU憲法条約・EU改革条約

2001年12月7日EU基本権憲章²⁶⁾が布告され（OJ 2000, C 364, p. 1）、2003年6月にはブリュッセルで開催されていたヨーロッパ会議で、フランスの元大統領ジスカルド・デスタン（Giscard d'Estaing）を長とする諮問会議（協議会（Convention））（Bull EU 12-2001, 21によって設置された）によって、EU憲法条約草案（Draft Treaty establishing a Constitution for Europe）²⁷⁾が起草された。これは同年6月20日にギリシアのテッサロニキで欧州理事会に提出された。2003年7月10日に修正され、同月18日にEU理事会議長に提出された。そして2003年10月4日には、ローマ郊外で加盟国政府間協議が開かれ、① 欧州委員会の構成、② EU理事会の立法手続における議決制度、③ 外交政策と租税に関する立法手続（全会一致制度）、④ EU大統領の任命、⑤ 憲法前文において、神について触れることの是非、を中心に議論が交わされた²⁸⁾。

このEU憲法条約草案は、2001年のEU基本権憲章を第2部に取り入れている。文言上の修正などが若干なされているが、基本的にはほぼ同一内容である。最終的に署名のために解放されたものも、ほぼ同内容であった。

ここですぐに想定されるのが、ヨーロッパ人権条約²⁹⁾との関係はいかなるものになるのかということである。この問題を考察することは、イギリスにおける「国会主権」の限界を考える上でも重要であろう。すなわち、すでに*Factortame*事件以降、EC法による「国会主権の原則」の変容が語られ、イギリスの種々の判決において受け入れられつつあるが、EU基本権憲章の制定によって、人権分野についてもそれが語られることとなるのか。

26) http://www.europarl.eu.int/charter/default_en.htmに概説がある。全文についてはhttp://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdfを参照。

27) <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf>が全文である。「前文」, 「第1部 機構制度 (Article 1 - Article 59)」, 「第2部 基本権憲章 (Article II-1 - Article II-54)」, 「第3部 EUの政策と機能 (Article III-1 - Article III-342)」, 「第4部 最終規定 (Article IV-1-Article IV-10)」からなる。

28) 大枠については、石村修「EU『憲法』条約草案の誕生とその法的性格」『専修法学論集』第89号1頁以下および中西優美子「欧州憲法条約草案における権限配分規定—EUと構成国間の権限配分の明確化・体系化を中心に—」同論集107頁以下を参照。

29) 正式名称は「人権及び基本的自由の保護のためのヨーロッパ条約」(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)であるが、しばしば「ヨーロッパ人権条約」(European Convention on Human Rights)と略称され、英文の文献ではECHRと略される。以下においても、適宜この略称を用いる。

1998年人権法 (Human Rights Act 1998) との関係はいかに考えられるのか。これらの疑問は、イギリスにおける「国会主権」の原則がいかなる意味を有するものであるのかを考察する上で欠かせない。ここでは、ヨーロッパ人権条約およびEU基本権憲章とイギリス法がいかなる関連を有しているのか、ヨーロッパ人権条約とEU基本権憲章の関係をまず考察し、その上で、EU憲法条約ならびにEU改革条約と、イギリス法との関係を考察する。

(1) ヨーロッパ人権条約とEU基本権憲章の関係

EU憲法条約草案第1部内の規定である第7条は、基本権の保護について定めている。第7条第1項はEU基本権憲章がEU憲法条約の第二部となること、第2項でヨーロッパ人権条約への加入に勤めること、第3項では、ヨーロッパ人権条約や加盟国憲法に共通の伝統として保障されてきた基本権はEU法上の一般原則を構成する旨が規定されている。さらに第8条はEU市民権について定めており、マーストリヒト条約以来認められてきたEU市民権の内容を受け継いだ上で、憲法条約第二部となるEU基本権憲章との整合性が測られるべき旨規定している。

ここで第7条第2項がEUのヨーロッパ人権条約への加入に言及していることは注目される。

EU基本権憲章が実効的な意味を持ちうるかにつき論じたポール・マホニー (Paul Mahoney)³⁰⁾ は、「しばしば出される最初の疑問は、憲章がストラスブールのシステムの競合者あるいは当該制度への脅威であるかどうかである。短い答えは、憲章それ自体は、そのような侵害的な潜在的 content を持っていない、というものである。ECHRはヨーロッパにおける人権保障に対するなんらの独占的権限ももっているわけではない」³¹⁾ と述べた上で、ECHR第1条が、ECHRが提供する人権保障は、国内法制度が提供すべき人権保障に対して補完的 (subsidiary) であると規定していること、「すなわち、ECHR締約諸国は、自国の管轄内では、ECHRで保障されたもろもろの権利及び自由の享受に、第一次的な責任を負っている」³²⁾ ことに言及し、さらに、ECHR第53条が、「この条約のいかなる規定も、いずれかの [締約国の] 法律又は当該国が締約国となっている他のいずれかの協定にもとづいて保障される人権及び基本的自由を制限し又は保障義務を免除するものと解してはな

30) Registrar of the European Court of Human Rights.

31) Paul Mahoney "The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights from the Perspective of the European Convention" in *HRLJ* [2002] Vol 23 No 8 -12,300.

32) *ibid.*

らない」（強調を加えた）旨規定している点に注目する³³⁾。「その前文で宣言されているように、ECHRは選択的な文書であって、古典的な政治的及び市民的諸権利のすべてについての1948年の世界人権宣言に述べられた限定された数のもろもろの権利及び自由についてのみ保護しているものである。このような限定されたリストに加えて、憲章はECHRで欠落している社会的及び経済的諸権利を付け加えた。ヨーロッパ連合が基本権憲章を採択したという事実は、ECHR締約諸国が人権を保護するための入念に作られた（entrenched）憲法的文書を持っている事実と同様に、そのことに応じてそれ自体がストラスブールのシステムを弱体化するものと考えすることはできない³⁴⁾」というのである。マホニーはこのように述べて、規定されている文言自体は一見評価しているようであるが、EU基本権憲章はヨーロッパ人権条約で規定され、人権裁判所の判例法で発展してきた内容をいっそう可視的にする（more visible）という主張に対して、現在までに発展してきたヨーロッパ人権裁判所の判例法から見て、なんらか実質的な内容的違いがあるのかを検討する³⁵⁾。結論から言えば違いは「ない」という³⁶⁾。

具体的には、まずEU基本権憲章が52条3項で「この憲章が[ECHR]によって保障されている諸権利に相応する場合には、それらの諸権利の意味と効力範囲は、[ECHR]によって規定されたものと同一である。この規定は、連合法（Union Law）が[ECHR]より広い保障を提供することを妨げるものではない」と規定されていることを重視する。さらに、ECHR第53条と類似した規定であるEU基本権憲章53条に着目する。同条は、「この憲章のいかなる規定も、連合法および国際法によって、並びに、特に『人権及び基本的自由の保護のためのヨーロッパ条約』を含む、ヨーロッパ連合、ヨーロッパ共同体、あるいは本憲章の構成国すべてが締約国である国際協定によって、さらに構成国の憲法によって認められている適用領域内にある人権及び基本的自由を制約するように、あるいは不利な影響を与えるように（adversely affecting）解釈されてはならない」と規定する。そしてEU基本権憲章前文がヨーロッパ人権条約およびその判例法を含むヨーロッパ地域の人権に関する国際文書を再確認（reaffirms）していることと照らし合わせれば、実効的内容が現状とそれほど異なるとは考えがたいとしている³⁷⁾。そしてEU指令に従って定められている国内法であってもそれ自体が当該法律をECHRの適用を除外するものではないとす

33) *ibid.*

34) *ibid.*

35) Mahoney, note (31), 300-303.

36) Mahoney, note (31), 301.

37) *ibid.*

る) 判例³⁸⁾があることを重視する³⁹⁾。

マホニーは、さらに、EU基本権憲章の第7条、第11条2項、第41条につき検討している。第7条はプライバシーと家族生活に関する権利、第11条第2項はメディアの自由と多元主義、第41条は良き行政に対する権利を定めている。第7条の権利で家族とのコミュニケーションに関する権利が注目されたが、それはECHR第8条の私的生活及び家族生活に関する条文及びその判例⁴⁰⁾ですでに規定されている。第11条第2項については、ECHR第10条(表現の自由)の判例⁴¹⁾で明言されている。さらに制定時に注目された第41条の良き行政に対する権利も、ECHR第8条に関する判例⁴²⁾から十分読み取ることができるというのである。さらに個別の条文で判例が見当たらないようなものでも、ECHRの条文をもとに作成されたことが明らかな条文として、ECHR第3条及び第8条のもとの解釈の発展がEU基本権憲章第19条第2項および同第24条第2項及び第3項に現われている、などの例を挙げている。このように、マホニーは、EU基本権憲章の実効性は、ECHR(およびその判例法)との適合によって意味を持つのであって、条文が規定されたことそれ自体が意味を持つものではないと考えているようである。

他方でマホニーは、ジスカール・デスタンが、ヨーロッパ連合のECHR加入を公言していたことを捕らえて、一定の評価をしている⁴³⁾。

この点は、その後の展開を予測していたものとも解しうる。

すなわち、さきにも見たように、EU憲法条約草案第7条第2項は、EUがヨーロッパ人権条約への加入に勤める旨定めたからである。

そのこと自体の意義は、各国の国民が、それぞれの国の国民であることとヨーロッパ人権条約による人権保障を受けることが結びついているのと同様に、ヨーロッパ連合市民であることが、ヨーロッパ人権条約による人権保障を受けることと結びつくことになる点にある⁴⁴⁾。

38) *Cantoni v France*, Rep. 1996-V=17 HRLJ 441 (1996).

39) Mahoney, note (31), 301.

40) *Malone v United Kingdom* (1984), Series A vol 82.

41) *Informationsverein Lentia and Others v Austria* (1993), Series A vol 276.

42) *W v United Kingdom* (1987), Series A vol 121-A; *Gaskin v United Kingdom* (1989), Series A vol 160; *McMichael v United Kingdom* (1995), Series A vol 307-B

43) Mahoney, note (31), 303.

44) 実際にはEU基本権憲章が発効することで、ECJとECtHRとの管轄権競合が生じることとなるのであって、その点についての精査が必要であるが、さしあたり、André Alen, Bernadette Renauld, Frank Meersschaut, Michel Melchior, and Claude Courtoy “The Relations between the Constitutional Court and the other National Courts, including ↗

（2）イギリス法との関係

EU基本権憲章がECの「官報C」に掲載されていることとあわせ、實際上EU基本権憲章がその第51条で締約国に対し尊重義務を課してはいるものの、あくまで宣言文書にとどまっていることから、以上のようなマホニーの評価は受容可能であると考えられる。そして基本権憲章をその第二部に取り込んでいるEU憲法条約草案はこの第51条をそのまま残している。とすれば、ヨーロッパ人権条約およびEU基本権憲章とイギリス法の関係について法的に考察をするならば、さしあたりは足りる。したがって問題は1998年人権法で規定された人権法違反、すなわちヨーロッパ人権条約違反と宣言された法律の効力の問題に還元されるとはいえないか。

ここで、EU基本権憲章を取り込んでいるEU憲法条約草案の評価について触れておく。EU憲法条約草案の起草には、イギリス政府も深くかかわっている。EU憲法条約起草当時の欧州委員会委員副委員長は元労働党党首のニール・キノックである⁴⁵⁾。したがってブレア労働党政府は一応EU憲法条約草案を支持していたと見てよい。

ただ、ブレア元首相がEU憲法条約草案の是非を問う国民投票実施を突如として表明したことに対しては疑問の声もあがった⁴⁶⁾。イギリスの憲法学者の中にははっきりとEU憲法条約草案そのものに対して反対意見を表明しているトムキンス（Adam Tomkins）のような学者もいる⁴⁷⁾。すくなくとも現時点ではトムキンスが指摘するように、憲法的文書を作成することはこれまでのEC→EUの発展過程の流れからすれば異質であり、補完性原理についてはむしろヨーロッパ連合の権限強化ばかりが目につき、他方で市民に対する説明責任の面では不十分な側面が目につく⁴⁸⁾。トムキンスは、EUの権限を実効的に拡大するためには、これまでの路線を継続させることが重要であると繰り返し述べている⁴⁹⁾。EU法の研究者であるアーヌル（Anthony Arnull）は歴史的経緯と内容を整理はしている

↘ the Interference in this Area of the Action of the European Courts” *HRLJ* [2002] Vol 23 No 8-12,304 ff.

45) ヨーロッパ連合欧州委員会会員一覧は、日本語のものが <<http://jpn.cec.eu.int/japanese/general-info/index.html>>で、英語版は <http://europa.eu.int/comm/commissioners/index_en.htm>で確認できる。

46) たとえば、「英国：EU憲法の是非問い国民投票…ブレア首相、真意どこに 方針転換に波紋◇敗北は進退にも」と題する記事が毎日新聞2004年4月26日東京版夕刊に掲載されている。

47) Adam Tomkins, “The draft Constitution of the European Union”, [2003] *PL* 571,577.

48) Tomkins, note (47), 571-573.

49) Tomkins, note (47), 576-577.

ものの、評価は時の経過に任せている⁵⁰⁾。

けれども、2006年夏から2007年にかけて、イギリスの公法研究誌Public LawはConstitutionalism、憲法改革、EUに対するイギリスの態度についての評価、そしてブラウン政権の評価に関する論考を次々と掲載している。紙幅の関係もあり、これら全般に互る検討は他日を期すこととしたいが、最後に憲法改革条約に対するイギリスの状況を概観しておくことにする。

憲法改革条約、いわゆるEU憲法は、大々的に喧伝されたものの、周知のように2005年にはフランスとオランダにおける国民投票で相次いで批准が否決されたため、頓挫した⁵¹⁾。EU憲法それ自体は、すでに検討したEU基本権憲章を第2章に取り入れながら、憲法という文言を取り入れること(Treaty establishing a Constitution for Europe)、EU旗・EU歌を定めること、一時期EU大統領とも訳された、2年半任期のEU理事会常任議長ポストを新設すること、EU委員やEU議会の定員削減、EU議会投票に際しての二重投票制、多数決制の適用を拡大すること、EU外務大臣を新設することなどが謳われたものであった。イギリスにおいても、2004年12月には条文を政府のコマンド・ペーパーとして出版し(Cm6429)、また、そのコメンタリーも出版したが(Cm6459)、筆者が2007年にロンドンで文献調査にあたった際にウェストミンスターのParliamentary Bookshopにおいて店員や偶然居合わせた庶民院議員に尋ねた際にも、ほとんど話題にも登っていないとの返答が返ってくる有様で、イギリス議会は相当に冷やかであったようである。

最終的に、2007年12月13日に、通称リスボン条約⁵²⁾が調印された。「主な改正点は、加盟国議会のEU立法への関与強化、EU意思決定手続きの効率化と簡素化、EU基本権憲章への法的拘束力の付加、EUへの法人格の付与、外交政策のEU外務・安全保障政策上級代表への一本化、EU理事会常任議長職の創設など。欧州委員会は、同条約の2009年1月1日の発効を目指し、加盟国に対し早期の批准を呼びかけた」⁵³⁾。

50) Anthony Arnall, "From Charter to Constitution and Beyond: Fundamental Rights in the New European Union" [2003] *PL*, 774, 793.

51) 経緯について、簡潔な概観は、「EU『憲法』は断念」朝日新聞2007年6月21日の記事で得られる。EU憲法の条文自体の検討としては、庄司克宏「2004年欧州憲法条約の概要と評価」『慶応法学』2004年第1号を参照。

52) Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. 条約テキストは、
<<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>>などから入手可能。

53) ヨーロッパ誌2008年冬号・通巻第252号。引用は、
<http://www.deljpn.ec.europa.eu/union/showpage_jp_union.european_uinon.php>より行った(2008年3月15日アクセス)。

EU憲法の条文それ自体について論争が起きていた点について、特に注目される点をあげておくと、リスボン条約は「ヨーロッパの文化的、宗教的および人道的な伝統に鼓舞されてDRAWING INSPIRATION from the cultural, *religious* and humanist inheritance of Europe」（下線および強調部分が新規挿入項目）（第1条前文）という文言を挿入した。また、気候変動やエネルギー連帯領域における挑戦条項や、国境検問・難民・移民・民刑事事項の司法協力・警察協力分野等における新たなopt-in/out条項が新設された。

イギリスとの関係で注目されるのは、EU基本権憲章に法的拘束力を付与するものしつつ、イギリスについては同憲章を適用除外する旨主張されているが、厳密な法的関係については開かれたままであることである。なによりもEUがECHRに加入する余地が残されている以上、本稿で検討した問題は今後も生じうることになる。

結語

イギリスの国内法としての1998年人権法それ自体の持つ大きな影響と、貴族院判決がかなり積極的に不適合宣言を出している現状からして、本稿で検討してきたようなECHRとヨーロッパ基本権憲章との関係、基本権憲章に法的効力を付与することになるリスボン条約は注目に値するが、すでに述べたように残された課題はおおい。またブラウン政権は、The Governance of Britain (CM7170) (2007年7月3日) やConstitutional Reform Statement (同日) を見る限りでは成文憲法典作成に積極的なようであるが、反対意見も根強い⁵⁴⁾。今後は判例の検討に重点をおいて、関連する法的課題を検討することが必要になってこよう⁵⁵⁾。

54) たとえば、N. W. Baber “Against a written constitution” [2008] *PL* 11, 11-18; Andrew Le Sueur “Gordon Brown’s new constitutional settlement” [2008] *PL* 21, 21-27.

55) 本稿は、分担研究者として参加した、学術振興会科学研究費補助金（石村修研究代表『欧州憲法条約の研究』平成18年度～19年度（基盤研究（C）））による研究成果の一部である。