

デボリューション後のスコットランドにおける 人権状況

—— 2つの憲政改革が意味するもの ——

秋本 富雄

目次

1. はじめに
2. 2つの憲政改革
 - 2.1. 1998年人権法の成立
 - 2.2. スコットランドにおけるデボリューションの特徴
3. デボリューション直後のスコットランドにおける人権問題への取り組み
 - 3.1. 高まる司法機関の影響力
 - 3.2. 「第2条A」廃止案の政治過程
4. 人権法施行10年の歩み
 - 4.1. スコットランドの立法過程の特徴
 - 4.2. 人権憲章法の意義
 - 4.3. スコットランド人権委員会の設立過程
5. 人権文化の創造にむけて

1. はじめに

英国の人権問題に対するアプローチは、他の西欧諸国と比較した場合、長らく消極的であったとされる (Dearlove and Saunders, 460)。たしかに、1950年11月4日に締結された欧州人権条約には当初から参加し、翌1951年には条約を批准、さらに1966年には英国国民の欧州人権裁判所への提訴権も承認されている。しかし憲法上、二元論の立場を採用している英国では、欧州人権条約の効力を国内法に及ぼすには、あらたに議会制定法を制定する必要があり、1990年代初頭まで、保守、労働両党ともに、欧州人権条約を国内法に置き換えることには反対姿勢を貫いていた。その背景には、法を犯さない限りにおいて個人の自由が尊重される一方、表現の自由と世論を基盤とする民主政治によって人権は保障されるものとする、英国独特の自由主義的憲法観があった。

ブレア前首相に率いられた「新生労働党」は、1997年総選挙にあたって、「モダニゼー
東海大学紀要政治経済学部 第41号 (2009)

ジョン」をスローガンに様々な改革案を打ち出したが、その中には、英国の憲法構造の再検討を示唆するものも含まれていた。とりわけ、人権法の制定とスコットランドおよびウェールズの権限移譲（デボリューション）は、従来の労働党の政策を転換するものとして、注目をひいた。政権発足後、1997年9月にはスコットランドおよびウェールズの権限移譲（議会創設）を問う住民投票が実施され、1998年には人権法成立、翌1999年にはスコットランド議会およびウェールズ議会への権限移譲と、ブレア政権はその改革志向を明確にしてきたのである。

実際、人権法の制定とスコットランド議会の成立（デボリューション＝中央地方政府間の権限移譲）は、人権に関わる諸政策の政治過程に2つ変化をもたらすことになった。第1に、議会および行政府を中心としていた政策過程に、司法機関がアクターとして加わったことがあげられよう。第2に、スコットランド議会の成立、すなわちデボリューション（中央地方政府間の権限移譲）によって、スコットランド地域については、準連邦制的な政治システム下で一連の政策形成および執行がなされることになったことも、新たな変化と言えるのである。

ところで1998年人権法は、スコットランドのデボリューションを決めた1998年スコットランド法に先駆けて成立した。したがって、スコットランドにおいては、イングランドおよびウェールズよりも1年半ほど早い1999年5月のデボリューション実施直後から、行政および立法活動についてEU人権憲章が適用された。そのうち、2000年10月にイングランドおよびウェールズにおいて、時を同じくして、人権法が施行されたのである。その間、スコットランドでは、人権法の適用および人権に関わる諸政策をめぐって、様々な問題が発生し、と同時に、新たな次元での、人権問題に対する取り組みが行われたのであるが、それは、イングランドおよびウェールズにとって、1つのモデルケースを提供するものであった。その意味で、デボリューション後のスコットランドにおける人権政策の検証は、1998年人権法施行以後の英国全体の人権状況を明らかにするための基礎的作業のひとつと位置づけることができよう。

以下、本稿では、1998年人権法とデボリューションの2つの制度改革がもたらした人権に関わる政策に対する影響を考察すると共に、EU人権憲章の適用から10年を経たスコットランドにおける人権状況および今日的課題を、明らかにしていきたい。

2. 2つの憲政改革

2.1. 1998年人権法の成立

1997年総選挙において、ブレア新党首の率いる労働党は、従来の人権政策に関する方針

を転換し、EU 人権憲章を国内法に置き換えることを公約として、選挙戦を戦った。1997年選挙綱領では、次のように述べられている。

「市民は、英国の法廷において、自らの人権を行使するための法的権利を有するべきである。我々は、(英国) 議会制定法により、EU 人権憲章を英国の法律へと具体化することで、それらの権利を国内に持ち込み、国内の法廷においてそれら諸権利へのアクセスが許されることになるだろう。EU 憲章の具体化とは、人権のための天井ではなく床面を築くものである。たとえば情報公開法によって、これらの諸権利を促進していくことは、(英国) 議会の自由にまかされている。」(Labour Party, 35)

選挙戦で圧倒的な勝利をおさめた労働党は、直ちに公約である人権法の制定に着手した。法案は、1998年2月6日に第1読会にかけられた後、1998年10月21日に下院を通過、1998年2月5日上院可決、1998年11月9日公布、2000年10月2日に発効という道りを辿っている。公布から発効までの間に、しばらくの猶予がおかれているのは、この法律が、英国国内法体系および人権に関わる諸政策の再検討を必要としていたからである。

さて、この1998年人権法(以下、人権法)の目的は、EU 人権憲章を国内法において具体化することにあるわけだが、それによって、憲章に保障されている基本的人権の侵害があった場合、英国国民は、これまでのようにstrasブールにあるEU 人権裁判所ではなく、英国国内の裁判所に提訴できるようになったのである。

人権法の法律としての特徴は、英国憲法における「議会主権」の原理を覆すものではなく、まして、憲法あるいは「基本法」的性格を帯びたものでもないことにある。要するに、この法律は、通常の議会制定法と同様の手続きで成立した法律であり、したがって、通常の議会制定法と同じく、後の議会が当該法を改廃するについては、何の制約もない(Loveland, 114-117)。

それゆえ、英国国会の第3党であり、スコットランド議会では労働党と連立政府を組んでいる自由民主党や、英国政治制度の根本的改革を主張するCharter 88のような市民団体は、人権法の制定を歓迎しながらも、将来的には、成文化した憲法としての意味を有する「権利の章典(Bill of Rights)」の制定を主張してきた。一方、保守党は、今に至るまで、人権法への反対姿勢を貫いてきたが、それは、非公選職である判事に過度の権限が付与されること、司法の場が政治アリーナへと変質すること、その結果、議会代表の影響力が失われることを、恐れてのことである。つまり、保守党は、人権法が、実質的に英国憲法の原理である「議会主権」を揺るがす可能性を持っていると考えてきたわけで、現在のキャメロン党首もふくめ、人権法の廃棄を党の公約としてきたのである(Cameron, 2006)。

たしかに人権法の成立は、不文憲法国家の英国において成文憲法における「権利の章第41号(2009)

典」に相当する法規が成文化されたという意味において、憲政改革的な意義を有している。しかし、成分憲法の条文ではないがゆえに、将来的に議会の場で常に手直しを加えることが可能な、柔軟性をもった法律なのである (Charter 88, 2001)。

さて、人権法は、その目的通りに、EU 人権憲章において保障されている権利および自由のほとんどを、取り込んでいる。列挙すれば、以下の通りである。

①生命権、②拷問・非人間的かつ自尊心を貶める扱いの禁止、③強制労働の禁止、④不当な逮捕および拘留の禁止、⑤公正な裁判を受ける権利、⑥犯罪遡及の禁止、⑦プライバシー権、⑧良心の自由、⑨表現自由、⑩集会・結社の自由、⑪結婚および家族を作る権利、⑫差別からの自由、⑬外国人の政治活動に関する制限、⑭諸権利濫用の禁止、⑮諸権利規制に関する制限、⑯所有権、⑰教育を受ける権利、⑱自由選挙の権利

これに加えて、1998年5月、英国議会はEU 人権憲章プロトコル6を承認し、その結果、実質的に死刑は廃止されたのである。(H. M. S. O., 1998)

さらに、これらの諸権利について、人権法は、以下の諸点を規定している。

まず第1に、全ての裁判所および司法機関は、出来る限り、EU 人権憲章の保障する諸権利に矛盾することなく議会制定法を解釈する必要がある。第2に、もし、議会制定法の規定が、EU 人権憲章の保障する諸権利と矛盾していると判断した場合、裁判所は、その法的矛盾を宣言することができる。その際、英国議会は、制定法修正のための応急的措置を用いることが出来る。第3に、裁判所は、EU 人権憲章と矛盾している議会制定法の副次的規定を、破棄することができる。第4に、「公的機関 (Public Authorities)」が、EU 人権憲章に矛盾した行為を行うことは、違法である。(The Scottish Office, 1999)

ところで、第4点に記されている「公的機関」であるが、人権法には明確な定義がない。政府機関あるいは、市民団体のパンフレット等に目を通すと、政府、地方自治体、地方議会、司法機関、治安機関のみならず、公的性格を持つあらゆる活動に従事する個人、団体が含まれるとされており、たとえば政府の外郭団体や、政府の仕事を請け負った契約企業なども、その範疇に含まれるとされている。但し、議会主権の原理からして、英国議会が違法行為対象の範囲からはずれていることは、既に述べた通りである。(Department of Constitutional Affairs, 2006)

いずれにしても、第4の点からして、英国国民は、人権法によって保障されている諸権利が公的機関によって侵されていると信ずる場合には、公的機関を相手に訴訟を起こすことができることを意味している。逆に、公的機関から訴訟を起こされた場合、人権法に保障されている諸権利を根拠にして、争うこともできるのである。

2.2. スコットランドにおけるデボリューションの特徴

スコットランド議会在イングランド議会に併合されたことによって、新たにウェストミンスター議会が成立したのは、1707年のことである。以来スコットランドは、司法・行政制度、教育制度、宗教についての独自性を維持してはいたが、政治的独立性を失ったままであった。だが、今や、事態は変わった。1998年スコットランド法の成立により、1999年5月にスコットランド議会およびスコットランド政府が、約300年振りに姿を現したのである。もっとも、それは、スコットランドの自治権の確立ではなく、英国政府・議会からスコットランド政府・議会へのデボリューション（権限移譲）を意味していた。すなわち、「より優位の政治的権威からより劣位の政治的権威へ権力を移行」し、「現時点では閣僚および議会によって営まれている様々な政治機能」を、「地理的基盤に依拠する」「より下位の代議機関」へ移行したにすぎないのである。実際、1998年スコットランド法には、主権は英国議会に存することが明記されており、スコットランド議会は英国議会に従属するものであることが確認されている（Bogdanor, 1999, 2-3）。

1998年スコットランド法の特徴は、英国議会・政府からスコットランド議会・政府への権限委譲項目を挙げるのではなく、権限移譲を留保すべき事柄について規定している点にある。英国議会への留保項目を列举すると、憲法、外交、中央省庁、防衛、経済・財政・通貨政策、金融・市場、移民・国籍、国家安全保障、非常事態、外国への犯罪者の引き渡し、輸出入管理、郵政および通信、エネルギー、交通基本政策、社会保障、雇用・公衆衛生、中絶、放送などとなっている。すなわち、スコットランドに関わるその他全ての事柄については、スコットランド議会在立法権限を有することになる。また、スコットランド政府の財政については、これまでどおり、英国中央政府から、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの人口比に基づいた計算式に沿って、支給される。ただし、レファレンダムの結果を受け、所得税率については、スコットランド議会在3%の範囲で増減税を行う権限があり、また増税分の税収の用途についても議会在決定権が与えられている。オックスフォード大学のボグダナー教授の言葉を借りれば、1998年スコットランド法におけるデボリューションとは、司法、行政、教育、宗教などの分野で他地域と異なる制度を維持してきたスコットランドに独自の議会と政府を創設することによって、各制度の効率的運用とアカウントビリティを確保するための試みと解釈することができるのである（Bogdanor, 14-15）。

それでは、人権関係の諸政策についてはどうか。たとえば社会保障、雇用、性差別および人種差別の是正を含む平等問題などの立法権限は英国議会在留保されており、さらに財政面でも英国議会的権限が大きいのは、既にみたとおりである。ただし、英国議会在留保されている項目についても、両議会相互の合意があれば、スコットランド議会在立法権限

を移すことは可能とされている。したがって、スコットランド議会の人権問題に関する役割は、第1に、あらゆるスコットランド議会の制定法において人権法との矛盾が起きないようにすること、第2に、英国議会に留保されている権限を含めて、人権関係の諸政策について討論を重ねること、第3に、スコットランド議会の権限の範囲内で、人権諸政策を推進するための、多様な立法措置を講ずることにあると言えるだろう。またスコットランド政府の役割について言えば、第1に行政行為が人権法の規定に矛盾することのないよう努めること、第2に人権政策を推進するための制度面も含めた環境形成、第3にスコットランドの権限の範囲内での、立法措置の発案ということになる。

そこで、次章においては、デボリューション施行直後のスコットランドにおける人権問題への取り組みから、人権法の意義を検証することにする。

3. デボリューション直後のスコットランドにおける人権問題への取り組み

3.1. 高まる司法機関の影響力

前述のように、スコットランドにおいていち早く適用された1998年人権法の条項は、まもなくして、既存の司法・行政システムに大きな影響をもたらすものであることが、次々と明らかとなっていった。

第1の事例は、スコットランドの地方裁判所に勤務する非常勤判事をめぐる問題であった。1999年11月、スコットランドのエジンバラ高等裁判所は、非常勤判事 (temporary sheriffs) によって手がけられる刑事事件の被告は、EU 人権憲章の定める「独立かつ公平な」裁判を保障されていないとして、当該判事が関わっていた全ての裁判を一時中止にするよう命じた。それを受けて、司法システムの混乱を回避するため、スコットランドの地方裁判所に勤務していた非常勤判事129名は、直ちに解職されることとなったのである。

非常勤判事による裁判が「独立かつ公平」でないとされた理由は、スコットランド独自の司法・行政制度そのものにある。スコットランドの司法制度において判事の任命権限を持つのは、法務長官 (Lord Advocate) である。だが、その法務長官は、検事総長とスコットランド政府の閣僚をも兼ねている。したがって、相手となる検察側の長が1年ごとに非常勤判事を任命する権限を有する限り、非常勤判事は、職業的立場の不安定さから、人事権を握っている検察側に対して弱い立場にあるため、「独立かつ公平」な裁判活動を行うことは困難であると、高裁は判断を下したのである。およそ50の地方裁判所が、非常勤判事を採用していたため、事態の深刻化を避けるため、後述するように、スコットランド政府は、新たな法的対応を余儀なくされたのである (Woodhouse, 2001, 232; *Daily Telegraph*, 12 Nov. 1999)。

第2の事例は、交通違反の現場において、運転者が誰であったかを警察に明らかにしなければならないとする道路交通法の規定をめぐる問題である。2000年2月、スコットランド高裁は、この規定が、EU人権憲章に規定された被疑者の沈黙権、および誘導尋問に対する拒否権に反すると、宣言したのである。

第3の事例は、グラスゴーの中心部に建つ史的建築物の整理許可をめぐる問題であった。この建築物は、著名な建築家であるアレクザンダー・グリーク・トムソンという人物が設計・所有していたものであるが、現在は民間会社が所有している。その民間会社が、グラスゴー市役所に対して、この建物を含む地域のオフィスビル開発許可を申請し、市役所側は、建築物の整理を認めた。それに対し、政府のエージェンシー「歴史的スコットランド」は、建築物の破壊に反対を表明。スコットランド政府は開発許可を差し戻し、公的審査にかけるための審査官（reporter）を、任命したのである。

ところが、開発会社側は、第1に行政側が開発許可を差し戻したのは、「歴史的スコットランド」が反対した結果によること、第2に、公的審査の審査官が行政政府によって任命され、そこからパートタイム収入を得ていることを指摘し、独立かつ公平な公的審査を行うことは不可能であるとして、裁判所に提訴したのである。裁判所は、行政の行為が正当な権限範囲を超えており、独立かつ公平な裁判を受ける権利を記したEU人権憲章第6条に抵触すると判断した。そして、開発申請および審査官の任命に関する行政決定の破棄を、命じたのである。

以上挙げてきた事例の他にも、麻薬事件のおとり捜査や、16歳以下の少年犯に適用されるスコットランド独自の青少年審問制度（Children's Hearing）が、公平な裁判を保障するEU人権憲章第6条に抵触するのではないかという訴えがなされ、議論を呼んだ。

こうして、スコットランドでは、デボリューションの実施直後から、1998年人権法に盛り込まれた人権の視座から、既存の行政・司法システムおよび法体系を再検討することが求められたのである。実際、人権法の規定は多様な解釈の余地があるため、様々な理由による提訴が可能であり、行政・司法システムがさらに混乱を深める可能性もある。もっとも、1999年7月から2000年7月までの間に、EU人権憲章違反を理由にスコットランドの裁判所に持ち込まれた提訴件数は600であったが、訴えが認められたのは、20件にも満たなかった（Britten, 2000）。

非常勤判事の事例に見られるように、スコットランド政府および司法機関の側が、予想し得る事態に対して準備不足であったことは、否めない。とは言え、これらの事例から浮かび上がる事実は、デボリューションおよび人権法の施行後、既存の行政・司法システムおよび法体系の再検討にあたって、司法機関が、主要な政策アクターとしての重要性を高めている点である。とりわけ、スコットランドの裁判所の場合、スコットランド議会の制

定法や域内の行政行為については、人権法との矛盾を宣言するだけでなくその破棄を命じることができるため、尚更と言えるだろう。

もっとも、公的権威による人権の侵害を裁判所に提訴できるのは、実際の被害者個人であり、たとえば市民団体等が、被害者に代わって提訴することは出来ない。それゆえ、司法の判断は、あくまで個別の事例について下されるものに過ぎず、その政治的影響力は限られたものに過ぎないという議論もある。しかし EU 人権憲章の適用から人権法の発効にいたる数年の経験を見る限り、スコットランドの司法機関は、その機能、すなわち(1)人権法の条文を具体例に当てはめて解釈すること、(2)行政行為あるいは行政・司法システムの人権法との矛盾を宣言すること、(3)可能な場合には法律および行政行為の破棄を命じること、を行使することによって、人権問題においては、議会あるいは政府と並ぶ主要アクターとして、政策発案の機能までも果たしうることが明らかになったのである (Woodhouse, 234)。

3.2. 「第 2 条 A」廃止案の政治過程

このような、司法の動きに対し、スコットランド議会および政府は、人権問題についてどのような取り組みを行っていたのだろうか。ここでは、1986年地方政府法第 2 条 A の廃止問題を例に、一連の政治過程を考察してみたい。

1986年地方政府法第 2 条 A とは、その当時、エイズ感染者の著しい増加に多くの国民が不安感を抱いていたことを背景にして、サッチャー保守党政権が、地方政府法に付け加えた条項である。スコットランドとは法体系が異なるイングランド及びウェールズの地方政府法では第28条に明記されているため、「28条」問題と呼ばれることが多い。その内容は以下のとおりである。

(1)地方の公的機関が、

(a)意図的に同性愛を推奨すること、あるいは同性愛を推奨する意図のある素材を刊行すること

(b)教育現場において、同性愛者の擬似的家族関係を承認する教育を奨励することをしてはならない。

(2)上記(1)の規定は、病気の感染予防や治療目的のために行われるいかなる行為も、禁ずるものではない。

人権問題への積極的取り組みを明らかにしていたブレア労働党政権は、政権発足直後から、この第28条の廃止を提起していたため、スコットランドにおいても、1999年5月の議会選挙の結果発足した労働党と自由民主党の連立内閣が、早々と第 2 条 A の廃止問題に着手することとなった。

2000年2月、スコットランド政府のドナルド・ドゥワー第1首相は、スコットランド議会において、地方政府法第2条Aは、同性愛者に対する差別条項であるとして、条文の廃止を目指すと宣言し、同時に、公的機関の倫理基準に関する法案に、児童の安全と福祉を最優先課題とする旨の条文を付け加えることを明らかにした。条文は以下の通りである。

カウンシル（スコットランドの下部自治体）は、主として子供に関連する公的機関の役割を果たす際に、

(a)子供の成長における安定的家族生活の価値と

(b)子供の年齢、理解力、および発達段階に照らして、公的機関がその役割を果たす際に与える指示内容が適切であることを確認する必要性を、

考慮する義務がある。

この政府提案に対し、たちまちのうちに議論が巻き起こったのである。議会内では、保守党のみが、第2条Aの廃止に反対していたのであるが、世論の動向は、必ずしも議会内の意見分布とは一致していなかった。たとえば、実業家ブライアン・ソウター氏は、私財を投じて「条文を守れ（Keep the Clause）」キャンペーンを展開し、多くの人々がこの運動に参加し始めた。

またスコットランドは、長老派プロテスタントが国教ではあるが、宗教改革の歴史的経緯およびアイルランドとの交流からカトリック系の住民が多く存在し、イングランドと比較して教会の影響力が強い地域である。スコットランド・カトリック教会の指導者であるトマス・ウィニング枢機卿は、同性愛を「健康で安全」とする考え方は支持できないと述べ、スコットランド政府に対して同性愛への態度を明らかにするよう求めた。その動きに、他のキリスト教系団体が連合する形で、第2条A擁護の請願運動を組織し、やがて支持者は、イスラム教やヒンドゥー教など他の宗教団体まで広がりを見せ始めたのである。

そうした中、スコットランド議会の中では、(当時の)議会第2党であったスコットランド国民党を中心に、第2条Aを廃する代わりに、教育現場において安定的な結婚生活や親の役割の重要性を子供に伝えるために、何らかの法的措置を講じることが検討され始めたが、スコットランド政府はそうした妥協策を拒否していた。

政府与党と世論の亀裂が深まるなかで、「条文を守れ」キャンペーンの指導者ソウター氏は、私財100万ポンドを投じて、第2条A廃止の賛否を問う住民投票を私的に実施すると表明、市民団体「選挙改革協会」と市場調査会社ICMが事務作業を担当し、実行に移されたのである。1999年の選挙人登録名簿をもとに、3970712票の投票用紙が郵送され、投票は郵便投票で行われた。5月31日に行われた開票の結果は、投票率32.04%、1094440票が第2条A維持に賛成、166406票が反対、無効票11356票で、賛成票が86.8%を占めたのである。

この結果を受け、与党労働党の議員から、政府提出法案の条文に、結婚の重要性を付け加えるという修正案が提出されたが、当該法案の審議を担当する地方政府委員会は、婚外子を傷付ける恐れがあるとして、これを拒否した。事態の推移を憂慮したスコットランド政府は、政府案の採決が迫る中で、教師、教会、PTAの代表によって構成される、第三者機関としての作業委員会（マカビー委員会）を設け、第2条Aの代わりとなる教育指針について、報告を委託した。政府側は、性教育の中で結婚・家庭・子育ての重要性を認識させていくという内容の、法的権限を伴わない教育指針が答申されることを期待していた。だが、実際の答申には、「子育ておよび結婚における責任を含めた、安定的家庭生活の重要性」を生徒に認識させることが必要であり、そのことを法的権限のある教育指針に盛り込むよう記されていた。

この答申が明らかになると、各宗教団体および「条文を守れ」キャンペーンのいずれも支持を表明、スコットランド政府は、最後の段階で、委員会答申にしたがって、法案の中に法律施行に関する指針を盛り込んだのである。2000年6月21日、政府修正案は議会採決にかけられた。これに対し保守党は、あくまで法案そのものの修正を求め抵抗を試みたのであるが、最終的に政府修正案が、99対17の大差で可決されたのである。

以上のような経過を辿った第2条A廃止案は、スコットランド議会が開設されてから初めて、合意形成型議会の真価を問う争点となったといえよう。第2条A廃止案自体は、ブレア労働党政権のイニシアティブのもとに提起され、デボリューションの結果、スコットランド議会の審議事項となったものである。その意味で、必ずしも、スコットランド世論の広範な支持を背景にして法案化されたものではなかったし、スコットランド住民が、この問題に高い関心を持っていたかどうかとも、定かではない。むしろ、スコットランド議会において法案審議が進むなかで、急速に政治問題化していったのが実情である。

実際、同時並行的に、イングランドおよびウェールズの地方政府法を管轄する英国議会においても、地方政府法「28条」廃止案が討議されていた。しかし、労働党議員が圧倒的多数を占める下院は通過したものの、上院では、2000年2月6日および2000年7月24日の2度にわたって否決され、実際に廃止にいたったのは、総選挙をはさんだ2003年11月のことであった。結果的に、イングランド（およびウェールズ）とスコットランドの間に、しばらくの期間、同性愛をめぐる人権状況に差異が生じてしまったのであるが、それはまさに、デボリューション後の英国民主政治の新しい姿を示唆するできごとだったのである。

4. 人権法施行10年の歩み

4.1. スコットランドの立法過程の特徴

ところで、一方で、前述の歴史的経緯から、カトリック系教会の影響力が強いスコットランドにおいて第2条A廃止案が可決され、他方で、この法案のイニシアティブを取ってはいはずのブレア政権は、下院において圧倒的多数を占めていたにもかかわらず、英国議会での成立を、しばらくの間見送らざるをえなかったという、皮肉な結果に至った理由は、何であろうか。第一に、1院制議会と2院制議会の違いを指摘することができよう。だが、2000年2月6日の第1回目の英国議会上院による否決後、労働党政権は、新たに生涯議員30名を上院に加えた。にもかかわらず、7月24日の2回目の採決時には、反対票が60票増加したことをみるかぎり、理由はそれだけでないように思われる。

そこで、スコットランド議会と英国議会下院の立法過程を比較してみると、かなり異なっていることが分かる。まず、英国下院における政府法案の審議過程を簡単に確認してみたい。最初に、第1読会（本会議場にて開催）において法案が議会に提出された後、第2読会（本会議場にて開催）で法案の原理・原則について討論が行われる。その後、いずれかの常任委員会において、逐条審議が行われ、修正案の提案も同時になされる。最後に、本会議場において委員会報告および修正案について討論が行われ、採決に至る。

一方、スコットランド議会の立法過程は、3つの段階を踏むのが特徴である。詳細は以下の通りである。まず、法案および法案覚え書き（法案の目的・代替案の評価・政策の影響予測などを記す）が同時に提出された後、第1段階として、政策別に設けられた常任委員会で法案の原理・原則について審議が行われる。委員会審議を経た法案は、委員会報告書と共に本会議場に提出され、討議を経た後、法案の骨子について採決が行われる。第1段階を通過した法案は、第2段階として、再び委員会にまわされ、逐条審議が行われる。委員会は、ここで修正案を提出することも可能である。委員会審議を終了した法案は、（修正案と共に）本会議場にまわされ、第3段階として、全体討議を経た後、最後の採決が行われるのである。

こうしてみると、2党制のゲームの規則が支配する英国議会と違って、追加議員方式の選挙制度を採用し、多党制システムを常態としているスコットランド議会には、合意形成のための手続きが様々な組み合わせられていることが理解される。それだけでなく、法案覚え書き、第1段階の委員会報告書、あるいは第2段階の委員会修正案などの作成過程において、政治家・官僚以外に、専門家、関連団体、政策シンクタンクなどが様々な形で参加することが可能な点も、スコットランド議会の特徴である。

だが、地方政府法第2条A廃止に至るまでの経過を見ると、同性愛差別条項の原理原則にこだわる（スコットランド）政府・与党の側が、こうした合意形成の仕組みをうまくいかしていなかったことが分かる。スコットランド政府が法案を提出したのは2000年2月24日であったが、第1段階の本会議採決が行われ、政府原案が103対16で承認されたのは4月27日のことである。その間、議会外の反対世論が広がりを見せる中で、議会内の議論は、しごく低調であった（*Guardian*, 28 Apr, 2000）。その後、「条文を守れ」キャンペーンの住民投票用紙が配布を終えた5月中旬になって初めて、労働党の院内幹部は、労働党の平議員の了解無しにスコットランド国民党幹部と接触を持ち、妥協案を模索し始めたのである（*Guardian*, 14 May 2000）。政府与党が、独立作業委員会の答申を受ける形で修正案提出に応じたのは、住民投票の結果が報告された5月30日から2週間後の6月16日のことであり、法案成立の5日前のことであった。視点を変えて見るならば、政府与党が世論の動向を見誤っていたにもかかわらず、最終的に賛成・反対両派の支持する妥協案の形成に成功したのは、多様な政治主体が法案審議に関与することによって、合意のための選択肢が示されていたからだとも言えよう。

第2条A廃止の事例は、人権に関わる諸政策の形成が、その社会の文化あるいは支配的価値観と対立を招く可能性があること、そしてそのような場合、政策形成がいかに困難であるかをよく示している。と同時に、そうした難しい事例においても、スコットランドの立法過程は、多様な政治主体を取り込みながら、合意形成に向けて機能しうることが確認されたのである。

4.2. 人権憲章法の意義

その後、スコットランド議会では、人権法施行当初の経験に基づき、スコットランド政府および議会の権限の範囲内で、EU人権憲章との矛盾が起きている問題、あるいはその可能性がある問題について、是正措置を講ずるための2001年人権憲章法（Convention Rights Act 2001）を、2001年5月に可決成立させている。

具体的には、主に以下の5つの問題の解決がはかられた。第1点は、無期懲役囚の釈放手続きに関する問題である。以前の制度では、釈放の決定を行政側が行っているが、それを他の囚人と平等の扱いとし、あらかじめ裁判で明らかにされた最低懲役期間を過ぎた時点で、恩赦委員会（Parole Board）が公益に照らして釈放の可否を決定することになった。

第2点は、その恩赦委員会の問題である。前述した、非常勤判事の場合と同様、「独立かつ公平な」裁判を行うために、恩赦委員会委員は任期制となった。

第3点は、法律扶助の問題である。まず、即決裁判の法律扶助は固定額制であったが、当該の事件が即決裁判になじまないと法律扶助局が判断した場合には、扶助局の裁量で、

公平な裁判を受けられるような処置を講ずることになった。また、公平な裁判を実現するため、閣僚は、扶助局に対し、当該の市民に扶助を与えるよう命ずることが可能となった。

第4点は、同性愛者の問題である。2人以上の男性が、私的な場で同性愛的行為をすることを禁ずる刑法の条文は、廃止された。

第5点は、人権憲章との矛盾が宣言された場合の、行政権限の問題である。前述したように、スコットランド法の規定やスコットランド政府の命令行為が人権法と矛盾する場合には、司法機関がその矛盾を宣言し破棄を命ずることができる。そうなった場合、これまでは、何の処置を講じることもできなかったが、法成立以降は、大臣が2次的立法による是正措置を講じる権限を持つことになったのである (Scottish Parliament, 2001)。

以上の措置は、第4点を除いて、デボリューション後に明らかとなった司法および行政システムの不備を補うものであるが、とりわけ第5点は、人権問題に関する、司法機関の政策発案機能に対応した処置であり、人権政策の形成過程を考察する際の重要な論点となる可能性を有している。

4.3. スコットランド人権委員会の設立過程

ところで、人権法の施行以後英国全体で最も議論的となったのが、9/11テロ事件以後の、テロ容疑者の拘束問題である。英国には、北アイルランドのIRAが起こしたテロ事件に関与が疑われる容疑者を、逮捕手続きのないままに拘束できるという法的措置を施行し、「ギルフォード・フォー」などの重大なえん罪事件を引き起こして来た過去がある。にもかかわらず、9/11テロ事件後、ブレア首相の主導のもと「2001年反テロ法 (Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001)」が制定され、テロ容疑者を逮捕手続きなしに14日間拘留することが可能となったのである。

このような措置は、明らかに欧州人権憲章の規定に抵触するものであり、2004年12月には、英国の最高裁判所にあたる貴族院 (上院) 上訴裁判所が、当該条項は違法であるという判決を下した。しかしながら、英国の人権法は英国国会の議会主権を認めているため、たとえ国内裁判所が英国人権法に抵触することを宣言し法の是正を勧告したとしても、その最終的判断は、議会にゆだねられている。

貴族院上訴裁判所の判決を受けた英国政府・与党は、容疑者に対して外出禁止措置を講じるなどの代替措置を法律化したうえ施行したが、逮捕手続きなしに容疑者の拘束を可能とする法規定そのものの見直しは行わなかった、むしろその後、2005年7月にロンドン地下鉄・バス爆破テロ事件が発生したことにより、拘留期限は14日から28日に延長され、現在にいたるのである。このように、「公共の利益および安全」と「基本的人権としての自由」との間の均衡は、実質的に議会制定法のもとに定められると考える英国憲法の自由主義第41号 (2009)

義的特徴は、人権法制定以後も、依然変わっていないのである。(Irvine, 2004)

したがって、英国の場合にはなおさら、1991年の国連決議「パリ原則 (The Paris Principles)」にあるように、議会および政府から独立した人権擁護・促進のための機関、いわゆる「人権委員会」の設置が求められるのである。「パリ原則」では、人権委員会に要請される条件として、政府からの独立、メンバー構成の多元性、必要十分な人的および財政資源の確保があげられているが、スコットランドでは、イングランド、ウェールズに先駆けて、2000年3月からスコットランド人権委員会の設立にむけて、議会における審議が開始された (Scottish Executive, 2001)。

英国のシンクタンク、Institute for Public Policy Research において長年人権問題に携わってきたサラ・スペンサーは、スコットランドの人権委員会に期待される役割として、以下の点をあげている。

- ① 公的機関に対する指導, 助言
- ② 公的機関に対する調査, 監視
- ③ 人権意識向上のための教育, 広報活動
- ④ 人権法のみならず, 子供の権利条約など人権に関する国際条約の遵守促進
- ⑤ 調停など, 法廷以外の手段による紛争処理
- ⑥ 苦情の受付, あっせん

スペンサーによれば、人権法施行後、政府および地方自治体を除く、病院、学校、社会保障サービスなどの地方公共機関に調査をおこなったところ、ほとんどのところで、人権法に対する準備が出来ていなかったと言う。にも関わらず人権法成立時点において、人権委員会の設置に対する英国政府の態度は、はなはだ消極的であった。なぜなら、人権法以前に、すでに英国では、性差別問題については機会均等委員会 (Equal Opportunities Commission)、人種差別問題については人種平等委員会 (Commission for Racial Equality)、障害者差別問題については障害者権利委員会 (Disability Rights Commission) が、それぞれの法的根拠のもとに設置され、それぞれの管轄領域から人権問題への取り組みを行っていたからである。しかしスペンサーは、人権法の重要な目的のひとつは、あらゆる公的機関が人権侵害への予防的措置を講ずることにあるとして、それを助け指導することの出来る新たな包括的公的機関の設置が強く望まれると指摘している (Spencer, 2000)。

実際スコットランドでは、独自の司法・行政・立法システムを有していること、デボリューションの結果として中央～地方間の権限上の問題に関する専門家の助言が必要であること、したがってより地域に密着した専門機関による人権活動が望ましいことなど、イングランドとは異なる事情があったため、数多くの市民団体や専門家団体が、スコットランド人権委員会の設置を求めていた。そうした多様な支援を背景にして、2005年10月に、ス

スコットランド人権委員会法案が議会に提出され、翌年11月に可決されたのである。

こうしたスコットランドの動きと並行して、2002年、英国政府は、性的指向、年齢、宗教などを理由とする職業差別是正への取り組みを新たに義務づけた EU 指令を受けて、前述の3つの機関を統合する包括的平等委員会設置の検討を始めた。2003年には、包括的平等委員会の役割に人権問題への取り組みを加える事が明らかとなり、ついで2004年に平等人権委員会設置についての政府原案が公示され、2006年平等法の成立によって、平等人権委員会 (Commission for Equality and Human Rights) の開設が決定されたのである (Office of Public Sector Information, 2006)。

これをうけて、スコットランド政府と英国政府は、スコットランド議会制定法を根拠とするスコットランド人権委員会 (Scottish Human Rights Commission) と、英国議会制定法を根拠とするスコットランド平等人権委員会 (委員会のスコットランド支部) との間の役割調整・確認を行った。言うまでもなく、英国議会が立法権源を有する問題は後者が担当し、それ以外の問題は、前者が担当することになったわけである。

現在、スコットランド人権委員会は、第1次戦略計画を策定中であるが、その試案において、4つの戦略目標が明記されている。すなわち、「スコットランドに人権文化を創造すること」「スコットランドのガヴァナンスに、人権をとけこませていくこと」「委員会内部のガヴァナンスを効率的に行うこと」「国際的責任に応えること」である。これをみると、議会主権が適用される英国議会制定法とは異なり、スコットランド議会が EU 人権憲章に抵触するような法律を制定した場合、(スコットランドの) 裁判所が当該法の破棄を命じることが可能であることの意味がいかに大きいか分かる。すなわち、デボリューションと人権法の制定によって、スコットランドの人々は、いやおうなしに、どのようにして EU 人権憲章を自発的かつ能動的に遵守していくかという課題に取り組まざるをえなくなったのであり、スコットランド人権委員会設置の経緯は、そうした文脈で理解すべきものなのである。

5. 人権文化の創造にむけて

以上、見てきたように、デボリューション施行後のスコットランドは、人権に関わる諸問題の取り組みにおいて新しい時代を迎えつつあることが明らかになったと思う。第1に、司法機関の人権政策における機能および影響力の増大、第2に、合意政治型の政策形成過程の実現、第3に、人権憲章法の制定や人権委員会の設置が示すように、スコットランドでは、人権の実現に向けて、制度の上でも人々の意識の上でも、より自発的で積極的な取り組みがなされてきたのである。

しかし、その実際の効果は、まだはっきりとは見えていない。スコットランドの第2条A廃止問題、あるいは9/11後の反テロ法において端的に示されたように、人権に関わる諸政策の形成が、その社会の支配的価値観あるいは多数派の世論と相容れない可能性がある場合には、人権を擁護する政策の形成・遂行に大きな困難がともなうこともありうる。であるからこそ、人権法、そして平等人権委員会などの制度をいかしていくためのたゆまぬ努力が、不可欠なのである。2010年5月までに行われる総選挙において、人権法への懐疑を公言している保守党が政権の座につく可能性が高まる中、「人権文化の創造」を標榜するスコットランド人権委員会を中心とする取り組みが、スコットランドにおいてどのような成果をあげていくのか、引き続き注視していきたい。

参考文献

- Bogdanor, Vernon. 1999. *Devolution in the United Kingdom*, Oxford.
- Britten, Nick. 2000. "Human Rights Act: Lessons Must be Learned from Scotland," *Daily Telegraph*, 8 Aug.
- Cameron, David. 2006. *Balancing Freedom and Security: A Modern British Bill of Rights*, London, Conservative Party.
- Charter 88. 2001. *Unlocking the Policies; the General Election Handbook on Democracy and the Constitution*, London.
- Dearlove J. and Peter Saunders. 2000. *Introduction to British Politics*, Third ed., Polity Press.
- Department of Constitutional Affairs. 2006. *A Guide to the Human Rights Act 1998*.
- H. M. S. O. 1998. *Human Rights Act 1998*.
- Irvine, Derry. 2004. "The Human Rights Act: Principle and Practice," *Parliamentary Affairs*, Vol. 57, No. 4, 744-753.
- Loveland, Ian. 1999. "Incorporating the European Convention on Human Rights into UK Law," *Parliamentary Affairs*, vol. 52, no. 1, 113-127.
- Labour Party. 1997. *New Labour: because Britain Deserves Better*, London.
- Office of Public Sector Information. 2006. *Explanatory Notes to Equality Act 2006*.
- Spencer, Sarah. 2000. *A Human Rights Commission for Scotland*, Center for Scottish Public Policy Symposium on Human Rights, (7 June), Edinburgh University Conference Centre.
- Scottish Executive. 2001. *Protecting Our Rights: A Human Rights Commission for Scotland?* Consultation Document.
- The Scottish Office. 1999. *Human Rights in Scotland*.
- Scottish Parliament. 2001. *Official Report*, vol. 10, No. 7.
- Woodhouse, Diana. 2001. "The Law and Politics: More Power to the Judges—and to the People?" *Parliamentary Affairs*, vol. 54, no. 1, 223-237.
- 拙稿. 2000. 「スコットランドにみるデボリューションの政治力学」『金沢工業大学人間科学総合研究所報』第8号, 186-206頁.