

## ブレア政権下の地域分権（その2）

江上 能義

## The Devolution in the United Kingdom (Part 2)

EGAMI Takayoshi

## 6 ウェールズの地域分権

## (1) 新ウェールズ憲法：ウェールズ政府法（1998年）

ウェールズ議会（the National Assembly for Wales or Cynulliad Cenedlaethol Cymru）は英国憲法上で前例のない制度である。1998年のウェールズ政府法は、行政部の権限委譲のユニークな仕組みを創出した。その主たる目的は、そのウェールズ議会に対して、公共支出のための予算を決定したり、公共機関の目標を設定したり、その遂行を監視する等のウェールズに関わる行政活動についての中央政府の責任の大半を転移させることにある。ウェールズ議会は立法府ではない。その理由は、第一次的法律を制定する一般的な能力がないからである。その機能は英国議会にある。しかしながらこの議会は、国会法に規定された条件内で、時には広範囲に及ぶ効力をもつ下位の法を制定する広範な権限をもつだろう<sup>1)</sup>。

ウェールズ議会はウェールズ省大臣から引き継いだ18の分野で政府の職務を遂行するが、それは英国の国王のためである。その職務は個々の閣僚ではなく、共同組織体としてウェールズ議会に集合的に与えられるのであって、法律的には政策や決定の責任をとるのは、ウェールズ議会全体である。しかしなが

<sup>1)</sup> J. Barry Jones & Denis Balson (co. ed.), *The Road to the National Assembly for Wales*, University of Wales Press, Cardiff, 2000, p.229.

らその全構成員はまた、より情報がいきわたっていて、かつより焦点の合った政策の実現に寄与し、そしてその政策形成過程に検査と説明責任と透明性をいっそう拡大することが期待されている。原則的にはウェールズ議会はその活動に関して高度の自由をもっているが、しかし多くの重要な点で、議会は、中央政府に留保されている財源がどれほど操作の余地があるのか、そしてウェールズ省大臣や中央省庁との関係がどれほど効果的に形成・維持されるのかにかかっているといえよう<sup>2)</sup>。

## (2) ウェールズ議会の選挙と発足

1999年5月、スコットランドと同時に実施された初めてのウェールズ議会総選挙の結果、表3に示されるように、労働党は総議席60のうち28議席を得て第1党となったが、過半数を制することができなかった。

表2 1997年5月英国下院総選挙結果 (ウェールズ)

	議 席	増 減	得票率	増 減
労 働 党	34	+ 7	54.71%	+5.21%
ウェールズ国民党	4	0	9.95%	+1.12%
自 由 民 主 党	2	+ 1	12.36%	-0.08%
保 守 党	0	- 8	19.59%	-8.98%

表3 1999年5月第1回ウェールズ議会総選挙結果 (議席数と得票率)

	小選挙区	比例代表	合 計
労 働 党	27 (37.6%)	1 (35.5%)	28
ウェールズ国民党	9 (28.4%)	8 (30.6%)	17
保 守 党	1 (15.8%)	8 (16.5%)	9
自 由 民 主 党	3 (13.5%)	3 (12.5%)	6

\* 括弧内は得票率

<sup>2</sup> Ibid., pp.229-230.

ウェールズ議会は立法権も課税権も持たなかったもので、主要政党のマニフェストは通常の選挙公約を盛り込むことができなかった。したがって当然ながら選挙キャンペーンは内容に乏しかった。諸政党の約束する変革も大半が、現在の予算と資源内の既存プログラムを焼き直すことに限られた。その中で、ウェールズ国民党のマニフェストの内容が最も豊富で、ウェールズ議会の現在の権限を拡大するプログラムを打ち出した。ウェールズ国民党だけが、「ウェールズの要望に応えるために、ウェールズ人によってウェールズで創り出された政策を持っている。この1党だけがウェールズ人のための政策やキャンペーンに専念してきたし、この1党だけが新しいウェールズと新しいヨーロッパのために、ウェールズ議會を活動させることができる。」<sup>3)</sup> ウェールズ国民党はこれまでに多少の変身を遂げ、その公式名称として、これまでのウェールズ語の名称に加えて、‘the Party of Wales’の小見出しを採り入れていた。ロゴとアイデンティティについての小さな付加は、ウェールズ語の中心地域から飛び出したというこの政党の願望を明示していた。それはまたウェールズ国民党を、ウェールズ語を話す人々の政党としか見なさない大半のウェールズ人の見方を変えようとする試みでもあった。また選挙運動期間中、“究極的にはウェールズの独立”を示唆するような語句を自党のウェブサイトから消去していた。

一方、労働党は英国労働党政府の公式記録・見解に基づいて選挙を戦うしかなかった。このことは、分権政策を実行したのは労働党であることを有権者に思い起こさせる利点があったが、ウェールズの諸問題に論議を限るよりもむしろ、ロンドン政府の成功・失敗に関心が集中する危険性を伴った。とりわけアラン・マイケル（Alun Michael）がウェールズ労働党代表に選出されたことへの怒りは、ウェールズ労働党がロンドンの首相官邸や党本部によって操られるのではないかという懸念を特徴づけているようにみえた。労働党は選挙キャ

<sup>3</sup> Ibid., p.214.

ンペーン中、ウェールズ国民党がウェールズの独立を達成しようとしていると、激しく攻撃した。そしてその野望が人々に知られないように隠蔽していると。しかしながら有権者には、独立や自立や自治の違いがはっきりしなくなっていた<sup>4)</sup>。

保守党はいうまでもなく分権に反対だった。だがリファレンダム以降、地域分権を認めたウェールズ国民の決定を受け入れることに同意した。しかしながら保守党は、そのリファレンダムで棄権した人々または反対した人々を代表するために選挙を戦うという見解を示した。そしてそのマニフェストは、ウェールズ国民党が支配力をもつグウィネズ (Gwynedd) のような地方で、英語しかわからない者を差別するために用いられる言語政策の亡霊を蘇らせた。自由民主党はより大きな効率化を実行することによって、ウェールズにおけるプログラムのための資金増大を確保すると約束した。だがその「ビッグ・アイディア」は、政治家たちに対して一種の実績に基づく支払いを導入できるかどうかにかかっていた。自由民主党のこのアイディアは有権者の関心をさほど惹きつけられなかった<sup>5)</sup>。

「静かな革命」(‘quiet revolution’)の結果、おおかたの予想に反して、労働党はその強力な地盤であった3選挙区でウェールズ国民党に敗れた。労働党の選挙区での得票率は37.6%で、1997年総選挙の得票率から17%以上も減少した。一方、ウェールズ国民党の得票率は、97年総選挙の得票率から18.5%も上昇して、28.4%となった<sup>6)</sup>。しかしながら他の3政党は緊密に結びつく政権の場を形成できなかったので、労働党は少数派政権として統治することを決定した。

そこで政権を維持していくために、他の政党と交渉し調整する作業が不可欠

<sup>4</sup> Ibid., pp.214-226.

<sup>5</sup> Ibid., pp.215.

<sup>6</sup> Ibid., p.218.

となった。97年のリファレンダムに際して支持する3政党間で交渉と調整の過程を経験済みではあったが、労働党は他の政党の要求を受け入れざるをえず、全般的な統率力を発揮できなかった。交渉と調整の主な舞台は、全政党の運営幹事が議会副議長のJ. デビッドソン（Jane Davidson）の下で集合する議会運営委員会（the Assembly's business committee）であった。議会運営の交渉企画のパターンは、労働党が過半数を制することができないことを認識すると同時に決まった。運営委員会では票決は行われず、総体的に全体の合意によって運営されている。それは新制度の構造的な複雑性の中で手探りで進む諸政党が用いた重要なメカニズムであった。ウェールズ議会は、議会制度が通常、そうであるように、共同組織体（a corporate body）として設立され、立法機能と行政機能が分離的であるよりもむしろ、両者を結合させた。新議会が発足した初年度に生じた多くの緊張は、この難問の所産であった。議長（the Presiding Officer）は議会の両機能をはっきり分離しようと提案した。議員たちが自分たちの権限の度合いを絶えず試そうとして緊張が高まった。実際にはこれらの権限は、財布のひもだけでなく第一次的な立法権を保持し続けようとする英国議会によって、厳しい制約を受けた。多くの面で初年度は、新議員たちにとって（多くは政治的経験がなかった）、お互いのことを知り、立場を理解し、全体としては自分たちの新しい役割の機会よりもむしろその限界を見出した年となった。その結果、かなりの不満が蓄積されて、しばしば危険な状態に陥ったが、その劇的な展開が首相の不信任投票となった<sup>7)</sup>。

### （3）初代首相の辞任

ウェールズ議会の初年度は、2000年2月9日、初代の首相（First Secre-

<sup>7</sup> John Osmond, 'A Constitutional Convention by Other Means: The First Year of the National Assembly for Wales', in Robert Hazell (ed.), *The State and the Nations—The First Year of Devolution in the United Kingdom*, Imprint Academic, 2000, pp.37-39.

tary) であったアラン・マイケルの辞任という重大な局面に直面した。それまで議会の活動は、ウェールズの視点を表明する自由を求めるよりもむしろ、英国との関連の中で地域分権を運用するのが不可欠であるという考えにとらわれていた。議長のエリス・トーマス卿 (Lord Elis-Thomas) は、不信任投票後に、いみじくも「これが分権の第一歩である」と述べた。

マイケル首相を拒否した直接の理由は、西ウェールズとヴァリーの両地域をEUが支援するための財務省の対等財源問題に関して長く続いた論議だった。しかしこの論議は、鬱積する根本的な不満の口実であった。根本的な不満とは、マイケルのリーダーシップのスタイルと性質についてであった。とりわけ肝心の地域分権そのものに対する立場が曖昧だったことである。しかも彼は、ウェールズにおける地域分権の論議は、1998年ウェールズ政府法で決着したと再三、強調したことが反発を招いた。彼は語った、「われわれは地域分権の論議に決着をつけた。ウェールズ人は決着がついたと思っている」と。しかしその直後に、彼は矛盾した言葉を述べた。「地域分権は自らの権利の場所であるが、このことはそれが静態的であることを意味するのではない。私は決して、動態的な地域分権が良いとは思わない」<sup>8)</sup>。と。こうした矛盾や曖昧さが労働党内部にも不満を募らせていった。すなわち、今回、実施されたウェールズの地域分権では、とりわけスコットランドと比較したりして、直ちに不平や不満が続出してはいるが、マイケルは安定性と継続性の一定の期間が必要であることを強調したのだった。だがこうした彼の姿勢は、ウェールズ省大臣として彼の前任者で「ウェールズ分権の創設者」でもあるロン・デイヴィス (Ron Davies) が絶えず強調した主張とは対照的であった。デイヴィスは、「分権は過程であり、決着済みの出来事ではない……分権の過程は我々が自らの決定を下し自らの優先順位を決めることを可能にする。それが重要な点である」と述べた<sup>9)</sup>。

<sup>8</sup> Alun Michael, *The Dragon on our Doorstep: New Politics for a New Millennium in Wales*, Institute of Welsh Politics, University of Wales, Aberystwyth, November 1999.

しかしマイケルにとっては、決着済みであると同時に、動態的であるようにみえた。

彼はまた、ウェールズがEUの枠内でより大きな自治を獲得するというウェールズ国民党の考えをほとんど無視した。

「ばかなことをいってはいけない。ヨーロッパ内の自治政府は選択肢にはない。EUはまだ構成国の連合体である。ヨーロッパのわれわれの相手国は、英国内で小国家が増殖すること、すなわち仲間の国のバルカン化を望んではいない。……強い英国の中の強いウェールズーそれが分権の目的である」<sup>10</sup>。

マイケル首相の不信任投票は賛成31反対27棄権1（労働党）で可決され、後任の首相には同じく労働党のR. モーガン（Rhodri Morgan）が指名された。モーガンはこれらの政治的基本構造上の問題に関して、前首相とは根本的に異なった考えを打ち出した。首相に選出された夕方のスピーチで、彼は「地域分権の過程は、ウェールズとスコットランドと北アイルランドがより大きな自決に向けて、異なった速度で進行している途上にある」と述べた。そしてさらに、10年以内でそれらの権限を裏付けるために、英国には成文憲法が必要になると予測した。またヨーロッパにおけるウェールズのあり方の問題について彼はもつと断固とした姿勢を示した。これは、2000年に6カ月間、フランスからウェールズ国立図書館へ、15世紀にイングランド支配に反乱を企て、フランスの支援を要請したオウエン・グリンドウル（Owain Glyndwr）のペナル・レター（Pennal Letter）と印璽が里帰りした時の彼の発言で明らかとなった。

「ペナル・レターに述べられた政治的ビジョンは、600年前と同様に今日でも有意義である。オウエン・グリンドウルは、一国家としてのウェール

<sup>9</sup> Mike Marinetto, 'The Settlement and Process of Devolution: Territorial politics and Governance under the Welsh Assembly', *Political Studies*, Vol.49. 2001, p.318.

<sup>10</sup> Alun Michael, op. cit.

ズについて自らのビジョンを述べていた。将来の国家としての存続を、単に隣接するイングランドだけでなく、ヨーロッパとの脈絡に依拠する一国家として。彼のビジョンは組織化された諸制度を擁して、その中には、そうした国家の諸制度を若者が運営できるように訓練する北部および南部の大学が含まれていた<sup>11)</sup>。

「オウエン・グリンドウルは、ウェールズの全地域からの代表を擁して、適切に組織化された社会に統合された国家を願っていた。彼はヨーロッパとの脈絡でウェールズの未来を構想していた。……6世紀が経過して、われわれは再び、この脈絡について考え始めている」<sup>12)</sup>。

過去50年に及ぶウェールズの労働党支配の特質に反して、これらの言葉に投影された民族主義的感情に多くの人々が驚いた。それはモーガンが今後、ニュー・レイバーあるいはオールド・レイバーとしてよりも、ウェールズ人としてのアイデンティティを確立しようとする決意を反映していた。

マイケルの首相辞任とモーガンの後継をめぐるメロドラマは、ウェールズ政治を捉える絶好の機会としてすばやく認識された。確かに、議長がいち早く言及したように、民主政治の実践であった。しかしもっと根本的には、ウェールズに潜在する政治文化の変化を示した。敷居は跨がれたのである。これはロンドンの支配に対する反対という関連だけではない。不信任投票はウェールズ政治の内部にも重要な変化を生じたのである。その内部の変化が最も明白に表れたのが、議会における労働党グループ内においてであった。マイケルが与党側の信任を失った時に、最終的に彼の首相としての地位は持続できなくなった。結局、労働党グループ内で分裂したのである。どのような経緯でそうなったのか、そして2003年5月に予定されている次の議会選挙に至るまでの期間に、その余震はウェールズ政治にどんな影響を及ぼすのかが、ウェールズ分権自体の

<sup>11)</sup> John Osmond, op. cit., p.41.

<sup>12)</sup> Ibid., p.41.

たどる道程を決定することになるだろう<sup>13)</sup>。

#### （4）行政

初めてのウェールズ議会選挙の結果、総議席60のうち労働党が28議席を占めて最大勢力の政党となったが、全般的な支配力をもたなかったことが、政府の特質を決定づけた。新生スコットランドのように連立政権の道を選択せず、労働党は独力で少数派政府として統治することを決意した。なぜならウェールズ国民党（17議席）、保守党（9議席）、自由民主党（6議席）のいずれも労働党に替わって緊密に結びつく政権の場を形成することができなかったからである。要するに、諸野党間の溝が深かったのである。だが一方で、すぐに明らかになったのは、野党勢力が少数派政府の政策を否決すべく結束するようになる争点（とくに農業に関して）が数多く存在することだった。

それにもかかわらず「開かれた政府」とか「包括性」（inclusivity）といった論理を展開して、マイケル労働党政府はあたかも多数派政権のように運営しようとした。一例を挙げると、1999年10月、諸野党は結束してクリスティン・グウィザー（Christine Gwyther）農業大臣に対する非難動議を可決した。その理由は、英国中央政府やブリュッセルの当局者に比べて、彼女がウェールズの農家のための牛加工支援計画についての効果的な交渉に失敗したためである。だがマイケル首相はこれを見做し、グウィザーの辞職を拒否した。このことが保守党にマイケル政権全体に不信任動議を提起させるきっかけとなった。保守党党首のニック・ボーンは次のように明言した、「その動議は議会がどのように運営されるのかを問いかけるために提起されたものである。少数派政権はあたかも多数派政権であるかのごとくふるまって、その対応に失敗した」と<sup>14)</sup>。

アラン・マイケルに対する不信任決議は、こうした行政のスタイルがもはや

<sup>13)</sup> Ibid., pp.41-42.

<sup>14)</sup> Ibid., pp.42-43.

受け入れられないことのシグナルだった。それはかつてのウェールズ省体制が初めて根本から挑戦を受けた瞬間でもあった。新しい形の責任と異なった政治文化が確立された。次期首相の指名が決まった本会議での演説で、ロドリ・モーガンは自らこのことを認めた、「首相の選任を議会恒例の血をみるスポーツにすることはならない」<sup>15)</sup>。

モーガンの首相就任の直後に採られた方策は、スコットランドのような連立政府ではなく、もっと大陸的で非公式な、モーガン政府とウェールズ国民党の共生体制であった。その最初の成果は、労働党の政策文書、「より良きウェールズへ」(A Better Wales)をめぐる協定であった。それは当議会の責任範囲を超える2010年までの政府の長期的政策を立てたものだった。文字通りに受け取れば、とくに保健や教育の分野でその文書は遠大であった。もっとも経費の裏付けや時期の特定がないので、その大半は宣言調で願望の表れであったが。しかしながら3カ月を要した話し合いの後に、2000年5月にその最終版が刊行された時、新しい要素は20項目の「メイド・イン・ウェールズ」政策を表明した3ページの序説が挿入されたことだった。これらの政策はウェールズ国民党と労働党の交渉の所産である。だがこの序説以外の本体を、本質的に労働党の哲学と全般的なアプローチを包摂しているとみなして、ウェールズ国民党は是認しようとはしなかった。冒頭の‘Vision’において「2言語使用の恩恵」を促進すると同時に、「若者たちが暮らし、働き、質の高い生活を楽しみたいと願う」ウェールズを創り出すという公約が織り込まれた。その後続く20の公約の中で、ウェールズ国民党は重要性和緊急性を要する7項目を以下のように主張した。

- ・ 中小企業の創出と成長を促すために、2000年12月までに開発基金を創設する。

<sup>15</sup> Ibid., p.43.

- ・遅くとも2000年秋までに適切な地域開発計画とウェールズ地域経済の多様性支援策を創出する。
- ・ウェールズ学士号の概念を構築し、資格要件の全体枠組みを整序するために、その調査研究を早期に委任する。
- ・持続可能な発展と環境の質に密接につながる新しい全国的計画の枠組みと、エネルギー、廃棄物、クリーン・テクノロジーの持続可能な発展のための機会創出についての単一の所信を作成する。
- ・ヨーロッパにおいてより強力な存在となるためのウェールズと世界プログラム、覚醒プログラム、ウェールズ・ディアスポラとの新たな絆、より広い世界で活動するための新しい機会を実現する。
- ・全ての議会支援団体や現在の配分枠組みを調査検討する迅速なプログラムを作成して2003年3月までに完成させる。
- ・今後2年間にわたって公平性を確保し、より大きな効率と協調を推進するために、現在の助成金方式を再検討する<sup>16</sup>。

これらの公約の詳細について、両党間で公式の討議がなかったことは注目に値する。労働党財務大臣のエドウィナ・ハート（Edwina Hart）とウェールズ国民党の政策部長のキノッグ・ダフィス（Cynog Dafis）間の交渉で調整された。モーガン政権の非常に早い時期でのこの交渉は、2003年までの少数派政府が存続するためのパターンを確立したと結論づけてもよいだろう。その後、自由民主党との連立政権が2000年10月に実現したが、もっと実質的で公的な「パートナーシップ協定」つまり連立は、ハイレベルでの密室の交渉によって同様の作業がなされた。交渉に2カ月以上もかかったこの協定はウェールズ議会の責任の範囲を超えた多くの政策を含んでいた。主要な公約は、7才以下の学童への無料ミルク、NHS薬代自己負担分の凍結、2002年から年金受給者は

<sup>16</sup> Ibid., pp.43-44.

ローカル・バスを無料にする法律の制定、であった。しかしながら地域分権に関して長期的にみれば重要なのが、2002年初めに議会の権限や選挙制度を検討する独立委員会を設立するという公約であった。ロン・デイヴィス議員は、「客観的に見れば、次の論理的な段階は立法権である」と指摘した<sup>17</sup>。

2000年10月の労働党と自由民主党の連立内閣は9名の大臣と5名の副大臣（以前は3名）によって以下のように構成された。（首相）ロドリ・モーガン、（副首相／経済開発大臣）マイケル・ジャーマン（自民）、（事業運営・Eコマース大臣）アンドリュー・デイヴィス、（財政・コミュニティ大臣）エドウィナ・ハート、（教育・生涯学習大臣）ジェイン・デヴィッドソン、（文化・ウェールズ語・スポーツ大臣）ジェニー・ランダーソン（自民）、（環境・計画・運輸大臣）スー・エセックス、（地方問題大臣）カーウィン・ジョーンズ、（保健・社会事業大臣）ジェイン・ハット、（経済開発副大臣）アラン・ビュー、（地方政府副大臣）ピーター・ブラック（自民）、（保健副大臣）ブライアン・ギボンズ、（地方問題・文化・環境副大臣）デリス・エヴァンス、（教育・生涯学習副大臣）ヒュー・ルイス<sup>18</sup>。

民主化の地域分権が開始されるまで、ウェールズ省（Welsh Office）の行政機構は主として政策形成に従事していたわけではなかった。むしろその主要な役割は行政的管理・運営であり、責任範囲内のサービスを効果的に配分し、中央政府の指令を各地方の実情に合致するように調整することであった。ウェールズ議会の出現によって、この行政機構は以下の主として3点でその役割が実質的に大きく変わった。

- ・政策プログラムを作成し遂行する面でウェールズ内閣を支援しなければならない。

<sup>17</sup> John Osmond, 'In Search of Stability-Coalition Politics in the Second Year of the National Assembly for Wales', in Alan Trench(ed), *The State of the Nations 2001—The Second Year of Devolution in the United Kingdom*, Imprint Academic, 2001, p.16.

<sup>18</sup> Ibid., p.17.

- ・ウェールズ政府法の下で政策形成過程に統合されるより広範な議会委員会制度、とくに主題委員会（the Subject Committees）を支援しなければならない。
- ・Welsh Officeはもはや中央省庁の一部であるウェールズ省ではなくなった。しかしながら政策発案を維持し、提起された関連する新しい第一次的立法がウェールズに関してはウェールズ議会に権限を与えることを確保するために、中央省庁との密接なつながりを確立しなければならない<sup>19</sup>。

こうした分権立法の創始者たちは、行政府と一般議員が政策形成や討議や決定などで協調すると考えていた。このことは主題委員会を設立したウェールズ法に反映されている。だが実際に行政府が統治し、一般議員たちの影響力は限られていた。一方、ウェールズ行政府は政策決定を支援するその新たな役割を展開していた。主な焦点は、最初の議会選挙に先立って、1998年11月、前事務次官のレイチェル・ロマックス（Rachel Lomax）によって設立されたポリシー・ユニット（the Policy Unit）だった。その最初の仕事のひとつは、NHSウェールズの実績調査だった。議会が進展すると、ポリシー・ユニットは未来の課題や議会の職務領域に及ぶ作業に再度、焦点を合わせ始めた。議会の第1会期が閉じると、内閣事務局や中央政策戦略計画機構や報道理事会を合体する内閣府（Cabinet Executive）を創設する計画が検討された。同時にポリシー・ユニットの規模は2から6に拡大した。この主流をなす公共政策の供給源に加えて、首相はその執務室に労働党関連の顧問4名から成るチームをもった。R. モーガンは公開競争の後に、4名の特別顧問を任命を発表した—この種の職務がこのような形で任命されたのは、英国で初めてだった。

‘開かれた政府’をめざす彼の努力の一端であった。もうひとつの努力の現れは、6週間遅れて議会のウェブサイトに掲載する内閣議事録の公開であり、

<sup>19</sup> John Osmond, 2000, pp.44-45.

<sup>20</sup> Ibid., p.45.

2000年3月13日の閣議からスタートした<sup>20)</sup>。

#### (5) 議会

主題委員会は、議会運営の“機関室”となることが期待されていた。1998年ウェールズ政府法の条項によれば、主題委員会が3つの役割を担うことを想定していた。すなわち、行政への説明責任の要求、政策形成、下位もしくは第2次的立法への対処である。だが初年度の現実には、その多くが任務の特質や範囲、委員長の個性、閣僚自体の姿勢といった状況に大きく左右された。全体的にみて、どの主題委員会も個別の質問以外に、包括的な形で執行部に対して説明責任を求めることはなかった。むしろこれは本会議においてきわめて効果的に行われた。さらには、政策形成にも従事しなかった。むしろ主題委員会はその政策領域についてはるかに多くの情報を発生させ、一般的な形で政策の開発に参与したといえる。そしてまた、第2次的立法についてはたまにしか考慮しなかったし、ましてやその改善など論外であった<sup>21)</sup>。

委員会の実効性を制限した組織上の問題点は、会合の頻度である。一般的に2週間に1回、3～4時間だけ開催された。初年度では委員会は火曜日と木曜日の午前中に開かれ、時間配分は、議会の会合が全体として午後5時半を過ぎてはならないという厳しいルールによって決められた。このルールは、議員たちが「家族と友好な関係」(‘family-friendly’)の時間帯で勤務すべきであるという前提条件に対応したものである。どれくらいこれが維持できるかわからない。すでに例えば、政党グループが委員会での方針を決めるための事前会合が早朝に、時には午前7時半に始まっている。「家族との友好関係」は代表民主制の敵であることを証明している事例であろうと、ウェールズ問題研究所長のジョン・オズモンド (John Osmond) は述べている<sup>22)</sup>。

<sup>21)</sup> Ibid., p.47.

<sup>22)</sup> Ibid., p.48.

しかしながらこれらの委員会は、初年度において議会の予算作成過程で重大なインパクトを与えることができた。80億ポンド（約1兆4,400億円）の包括補助金を、保健、教育から経済開発や農業に至る様々な機能に配分する新たな予算過程で、ウェールズでは全く新しい政策過程が生じた。その過程は毎年6月に始まり、10段階の諮問と討議を経て、翌年の2月に終了する。ウェールズ省の時代では、予算過程は密室で大臣と副大臣と省幹部の間で進められたのに対して、今やその過程ははるかに透明になり、広範な論議に対してオープンになった。予算に関する最初の本会議の質問で、委員会が提出した公式の33の予算勧告のうち、予備草案予算（the Preliminary Draft Budget）は29勧告を受入れ、2勧告を部分的に受入れ、2勧告を受け入れなかったと、エドウィナー・ハート（Edwina Hart）は述べている。予算配分が、いくつかの課題についての委員会の優先順位をどの程度、反映するのか、については意見が分かれるが、委員会の見解は財源の配分に影響を及ぼしているように思われる<sup>23</sup>。

だがこの予算といくつかの事例を除けば、議会の最初の会期間に主題委員会が執行部に決定的な影響を及ぼした機会はほとんどなかった。主題委員会と執行部の間の当初の小競り合いから得られた教訓が二つある。ひとつは委員長が政府と異なる見解をもつ場合の方が、委員会は影響力を及ぼしやすいということと、もうひとつはEUの「目標1」基金とか教育職業訓練活動計画とかのように、比較的に明確で単刀直入な争点に対処する場合に、委員会はチャンスに恵まれるということである。行政部局から委員会に届くブリーフィング・ペーパーは膨大な分量になる。そして議員たちはその時間とエネルギーの大半を主題委員会に割かれる。委員会は公的には政策の開発と遂行に対処するので、結果的に全議員60名の大半にとって、ウェストミンスター的な意味で平議員（backbenchers）の席はない。2名の議長職、9名の閣僚、3名の副大臣を除

<sup>23</sup> Ibid., p.48.

く46名の平議員たちは、ウェストミンスター議会では約500名の議員たちの注目を吸収する範囲の主題をカバーしなければならない<sup>24</sup>。

討論し審議する議場としてウェールズ議会が直面する諸問題について、2000年1月、ロン・デーヴィスはウェールズ・ガヴァナンス・センターにおける講演で次のように要約した。

- ・議会が直面している広範な国家基本構造上の問題点に関して、全体的に討議するメカニズムがない。
- ・本会議で行う全体的な決定の真のプロセスがない。そのために議会全体としては自らのアイデンティティがほとんどない。議会はまたウェールズを代表する代弁者であるが、英国議会や地域分権が実施された他の議会との重要な関係やつながりを形成できていない。
- ・権限が次第に少数者の掌中に集中してきている。執行部の活動への効果的な監視と政策決定の遂行の両面において、執行部は主題委員会の役割を軽視する傾向がある。ウェールズ議会は委員会モデルか内閣モデルもしくは委員会対内閣モデルか、というように設計されていたのではない。それは内閣と委員会の混合モデルとして設計されていて、関与者全ての権利と責任が関与者全てによって認識される場合に、議会は最も効果的に運営されるだろう。
- ・議会全体として政策形成を行う効果的な場がない。議会自体から発せられる政策イニシアティブがほとんどない。現在の政策は、英国政府や地域分権以前のウェールズ省の政策である。
- ・行政は少数政党との1回限りの協定に基づいて、その場限りの運営を行っている。しかしながらこうした協定は情報公開のオープンな論議の上で成立したのではなく、その存在も公式には認められていない。これではとて

<sup>24</sup> Ibid., pp.50-51.

もウェールズ議会の既につまづいたイメージを立て直すことなどできない<sup>25)</sup>。

行政側からの圧力に対して議会の権利を擁護する役目は議長に託された。議長は議会から行政を明確に分離するいくつかの方策を提示した。

#### (6) 立法府としての議会

ウェールズ議会の立法的役割は、ウェストミンスター議会で制定された第一次的立法を実施するだけにとどまらない。命令 (Statutory Instruments) や他の第二次的立法を作成するだけでなく、地方レベルで公務員に政策を公表する回状を出す。こうした情報伝達はしばしば法令上の権限を行使する際の指導を含み、またしばしば下位の立法権を行使する。だが最初の会期では、議会はこの役割について正面から取り組むことができなかった。指導的立場の議員はともかく、どれほどの一般議員が最初の6カ月間に、議会が20以上の命令を制定し、約60の回状を発行したことを認識できていた疑問である。ウェールズ全体に影響を及ぼす命令の取扱いには以下の3つのルートがある。

- ・完全な手続き：執行部が、提起された立法の効果とコストについて規定上の評価を下す約90の段階を経由する。草案は関連する主題委員会にまわされ、審議と執行部への修正の指示を経て、立法調査会にかけられ、最終的に議会の議場で審議されるが、そこでさらに修正される可能性もある。
- ・議会の議場に送付される前の審議が立法調査会に限定される特急の手続き。
- ・執行部が議会に関係なく第二次的立法を通す権限をもつ緊急手続き。

初年度においては、議会によって審議された第二次的立法の大半は、3番目の緊急立法のルートで対処された。これは、議会の委員会が最初の数カ月間、何かとやるべき仕事が多すぎたためであろう。だがこうした状況が今後も続け

<sup>25</sup> Ibid., pp.52-53.

ば、立法過程をより透明にして説明責任をもち、修正しやすくするという地域分権の目的のひとつは失われるだろう。

最初の数カ月間にウェールズ議会が処理した命令の数は、実際には同一期間におけるかつてのウェールズ省の処理と比べて少なかった。標準的な年でウェールズ省の大臣は、約600の第二次的立法を作成する責任を彼自身と他の閣僚に対して負っていた。だがこれらのうち、およそ100だけがウェールズのみに関係していた。大多数がイングランドとウェールズの両者に適用され、その推進力は英国の中央省庁であった。地域分権が施行されて以来、かつて両者に実施された諸機能は、ウェールズに関してはウェールズ議会だけで実施される。その結果、ロンドンの中央省庁はイングランドだけの立法を制定する。ウェールズは、新しい法律が作成されるイングランドとは異なった下位立法に依拠する。その結果、ウェールズとイングランドの法制度は、‘地域分権の不履行’

(‘devolution by default’) と称されるプロセスの中で分離し始めている<sup>26)</sup>。

#### (7) 政党

ウェールズ議会が発足した最初の会期は、全ての政党に大混乱が生じた。3政党の党首が代わった。最初は保守党で、ロッド・リチャーズ (Rod Richards) が1999年秋に辞任した。ロンドンの事件が警察沙汰になり、保守党の威信を損なったという理由でだった。翌年2月、アラン・マイケルの辞任の結果、労働党の党首も代わった。ウェールズ国民党のデュフィッド・ウィグリ (Duffydd Wigley) が病気を理由に党首を辞任した後、後任として2000年8月、アイアーン・ウィン・ジョーンズ (Ieuan Wyn Jones) が選出された。しかしながらもっと重大なのは、全ての政党がウェールズ議会の誕生によって開放された新しい政治空間に適応する必要性に直面したことだった。最大

<sup>26)</sup> Ibid., pp.55-56.

の試練にさらされたのは、政権を担いながら発足早々、首相辞任に追い込まれた労働党だった。この辞任劇で議会内労働党における3グループの存在が赤裸々になった。ひとつはアラン・マイケル忠誠派でわずか5名の議員から成る。彼らはウェールズ独自の政策課題を打ち出すことに警戒的で、ユニオニスト（英国内のウェールズ）を強調する傾向が強かった。これに対して約14名の議員から成る最大グループは、ウェールズ独自の政策を打ち出し、ウェールズ議会の自治の拡大を指向するモーガンらの強力な地域分権主義者たちであった。この両者の間に、約8名の議員から成る中間派ともいべきもうひとつのグループがいて、両者の間を揺れ動いた。このグループは不信任投票以降、モーガン側についた。2000年2月、労働党の新しい名称が決まり、ウェールズ国民党と対照区別すべく、「ウェールズ労働党－ウェールズ生粋の政党」(Welsh Labour－the True Party of Wales) となった。この名称が支持されるかどうかは、新しい労働党政権が議会全体にのみならず、広範な有権者にもアピールできるような、保健、教育、経済開発といった生活に直結する分野で、革新的な一連の諸政策を打ち出すことができるかどうかにかかっている<sup>27</sup>。

ロドリ・モーガンが新首相になるように支援したので、ウェールズ国民党は次の2003年の選挙で過半数を制するチャンスを逃したと、マスメディアは書き立てた。確かに労働党が議会運営に成功を収めるほど、労働党は権力を保持するチャンスが増える。しかしながらウェールズ議会が実効性のある組織体となることの長期的利益の方が、自党の選挙上の展望よりも重要であるという見解をウェールズ国民党はとった。現に両党の差異はほとんどみられない。ウェールズ国民党の命運は、労働党が率いる議会の国家プロジェクトと密接に絡み合っている所以、その他の選択の余地はない。

議会の中でウェールズ国民党が現在、抱えているディレンマは、連立政治へ

<sup>27</sup> Ibid., p.61.

の姿勢である。比例代表制とウェールズ政治の選挙算術からみれば、この連立政治が早晚、不可避となるだろう。第2政党として、そしておそらく将来は最大政党となるとみられる政党として、この件で現実的な選択を迫られることになるだろう。実際、アラン・マイケルの辞任後、ウェールズ国民党の一部はもっと強力にして将来、第一党になるために、たとえ拒否されても労働党に対して連立を申し込むべきであると主張した。またEUの進展をにらみながら、このところ「独立」の主張が微妙な表現となっている。

ウェールズ保守党の党首は、ロッド・リチャーズからニック・ボーンに代わった。前者が保守党のユニオニスト的性格を強調しようとしたのに対し、後者の戦略は保守党がもっと独自色の強いウェールズの政党としての位置を取り戻すことであった。議会の最小グループである自由民主党は、労働党やウェールズ国民党に対して開放的な態度で、より広い基盤のプロジェクトを展開するよりもむしろ特定の介入によってその独自性を打ち出そうとした。全党のなかで自民党は協働的政治 (collaborative politics) に最も好意的であり結果的に2閣僚ポストを得て今のところ、その存在を十分アピールできている<sup>28)</sup>。

#### (8) 世論とマスメディア

ウェールズの世論は、新しい政治制度と手続きに対して、不満を抱きながらも一定の評価をしているといえよう。2000年7月のHTV調査によれば、「ウェールズ議会が発足して1年になるが、これからどうあるべきか」の設問への回答は、「現状維持」が28%、「立法権をもつべき」が43%、「失敗だから廃止」が23%、「わからない」が6%だった<sup>29)</sup>。

ウェールズ議会が直面した困難性のひとつは、それがウェールズ国民の日常生活から隔離されていることである。この理由の多くは、例えばスコットラン

<sup>28)</sup> Ibid., pp.60-61.

<sup>29)</sup> Ibid., p.66.

ドと比べて、ウェールズには議会の活動状況を逐次、報告して関連や説明を加える質の高い全国紙が存在しないことによる。ウェールズの朝刊紙は、ウェスタン・メイル紙（*Western Mail*：平日紙・57,035部数）とデイリー・ポスト紙（*Daily Post*：平日紙・北ウェールズで46,233部数）の僅か2紙しかない。首都カーディフにおけるウェスタン・メイル紙の発行部数はせいぜい6,000である。ウェールズで圧倒的多数が講読する新聞はロンドン発行紙であり、それも特にタブロイド紙である。これらにはウェールズ関連の記事はほとんど掲載されず、ましてやウェールズ議会の活動状況などを報道するはずがない。1999年9月、ウェルシュ・ミラー（*Welsh Mirror*）紙の発行開始によって、ウェールズ報道の範囲がかなり広がった。だが「記録紙」的な新聞によってウェールズ議会の活動状況が逐次、報道されているとはいえない。ウェスタン・メイル紙がそれに近く、しばしば1日に1ページを議会の活動と出来事に割いている。だが内容の大半は、人物の記述や人間の利害関係についてである。コラムには分析や論評はほとんど見当たらず、議会で進行中の重要なプロセスを理解する手だてとなるような記事もほとんどない。だから例えば、3野党の経済スポークスマンが署名した「目標1」対応基金に関する合同文書が、首相の不信任決議につながるだろうという内容などはウェールズ紙では言及されないままで、その出来事の数日後、ウェールズ・オン・サンデー（*Wales on Sunday*）紙が過去の出来事として言及しただけであった<sup>30</sup>。

ウェールズの3テレビ局（BBCウェールズ、S4C、HTV）は新聞よりもはるかに多くの視聴者を持ち、地理的範囲もはるかに広い。またこれらの地元テレビ局は、議会の取材報道のために相当な投資を行なった。各局が議会の中にニュース・スタジオを設け、ラジオやテレビのニュース番組は全てのチャンネルで議会の活動を十分に報道している。加えてS4Cはニュース番組専用

<sup>30</sup> Ibid., p.67.

のデジタル・スペースをもち、その一部は議会活動の生放送に当てられている。このように確かに、かなりのスペースが議会の討論や人物に当てられる。しかし新聞と同様の限界が放送メディアにもある。どれほど広く放送されても、放送メディアが争点や出来事のより深い意味につながる脈絡や理解を提供するのは難しい。これは活字メディアの領分なのであるが、ウェールズでは前述したようにしばしば空白となる。

アラン・マイケルの不信任動議と辞任によって、ウェールズ議会は初めて、ロンドンの新聞やテレビの脚光を浴びた。ロンドンのジャーナリストたちが大挙して押しかけ、その出来事にドラマ感覚を大いに加味した。ウェールズのテレビやラジオは実際、それらの報道の報道に追われ、いわば国境を越えてやってきた取材陣にその感想を頻繁に問いかけた。それも進行中の政治自治体についてではなく、カーディフ湾の現地そのものについての感想を。マイケル辞任はロンドン発行紙の1面記事となり、論説でもたびたび解説された。だがロンドンのテレビや新聞の注目の主な焦点は、ロンドン自体へのインパクト、とりわけウェストミンスターへのインパクトだった。例えば、ブレア首相が地域分権政策の統率力を失うのではないかと、来るロンドン市長選挙に影響を及ぼすのではないかと、といった関点からの報道だった。しかしながらウェールズ自体へのインパクトについて考察した記事もいくつかあった。例えば、タイムズ紙の社説は、「マイケル氏は、自分に反対する野党勢力を結集させただけでなく、カーディフにもっと権限が委譲されるべきであるという要求をかきたてた」と論評した。だがロンドン、カーディフのいずれの発行紙も、この辞任劇の背後で何が進行しているのか、についての新聞紙上の分析はほとんどなかった。特に、労働党グループ内の分裂の拡大について全容を説明する記事は皆無であった。

現在のウェールズのマスメディアがこうした重大な問題に総体的に対応できなかったし、またこうした問題を十分に理解し解釈できなかったと、J. オズ

モンドは指摘する。テレビとラジオは比較的大きな情報源として有用であったにもかかわらず、表面的な報道しかできず、この点に関して欠陥があったという。ウェールズ議会誕生から1周年となった2000年5月6日、その評価をめぐるさまざまな特集が新聞やテレビ、ラジオで組まれた。「ウェールズ議会はウェールズ国民の生活に大きな変化をもたらすだろうという期待感があったが、結果は外れだった」というウェスタン・メイル紙等の評価が支配的であった<sup>31)</sup>。

#### （9）地域分権施行の初年度

分権初年度の経験からいえるのは、ウェールズ議会を突き動かす大きな力となるのは、高尚な政体上の考察よりもむしろ、政策要求であるということである。このことは、議会が責任を負う、経済開発から保健、教育、農業に及ぶ主要な分野の全てに及ぶ。さまざまな事例の政策実現をめざす局面で諸々の葛藤が生じたが、こうした経験から今後、ウェールズ議会は運用の自由の拡大、裁量権の拡大、財源の拡大、そして不可避的に権限の拡大を求めていくだろう。

初年度のウェールズ議会は、スコットランド憲政会議のウェールズ版だった。相対的に無力な制度が手探りで進み、その権限を確かめ、その未来に最も重要になる問題を明らかにするプロセスに着手した1年であった。その間、明らかになったのは、執行部の機能と立法部の機能を明確に分離して、ウェールズ議会をできるだけ早く国会（parliament）の方向へと進展させるべきとする人々と、不完全かもしれないが既存の構造をもっと効果的に運営することが何よりも大切であるとする人々の間での意見の対立であった。

しかしながら何よりも重要なことは、諸政党が現在の基盤でお互いを知ることができ、分権のプロセスを前進させるのに必要な自信と信頼を築き始める場を、ウェールズ議会が提供したことである<sup>32)</sup>。

<sup>31</sup> Ibid., p69.

<sup>32</sup> Ibid., pp.72-77.

2001年に実施された英国国勢調査で「エスニシティ」の設問の回答欄に、「ウェールズ人」の項目が欠落しているのが判明して、ウェールズ議会の議員たちが激しく非難し、ダウニング・ストリートを数千人が抗議運動をする騒ぎとなった<sup>33)</sup>。ウェールズ人の民族意識は今後、強まりこそすれ、弱まることはないだろう。

---

<sup>33</sup> Ibid., *The Independent*, 10 January 2001.