

ヨーロッパ統合とイギリス憲法 (1)

——ヨーロッパ人権条約とイギリス議会主権——

高野敏樹

I. ヨーロッパ統合とイギリス憲法の課題

1. ヨーロッパ統合の進展とイギリス

(1) ヨーロッパ人権条約 (European Convention of Human Rights : ECHR) の制定は1950年にさかのぼる。同条約は世界人権規約の趣旨をヨーロッパにおいて実現し、ヨーロッパ全体にいわばゆるやかな「法の支配 (rule of law)」の法的枠組を形成することを目的として1950年11月4日に採択され、この条約にもとづく司法的審理機関として、ヨーロッパ人権委員会とヨーロッパ人権裁判所がストラスブールに設置された⁽¹⁾。

イギリスはヨーロッパ審議会が採択したこの人権条約を最初に批准し、またヨーロッパ人権裁判所の義務的管轄権を承認した最初の国のひとつとなった。同時にイギリスは1953年9月3日に施行されたローマ条約にもとづくヨーロッパ会議 (Council of Europe) にもいち早く加入した。

しかし、後に詳述するように、この時点においてイギリスは、同条約をイギリスの国内法に編入する措置をとらなかった。このため、同条約とイギリス法の関係についていえば、この人権条約は国際法上は条約としての効力を有するものの、イギリス国内の裁判所においては、直接に裁判規範として適用することのできない状態におかれることとなったことはよく知られているところである。

(2) ところで、1957年にローマ条約で設立されたヨーロッパ経済共同体 (European Economic Community:EEC) をはじめとするヨーロッパ諸共同体

は、1967年にヨーロッパ共同体 (European Community:EC) へと融合発展し、1992年のマーストリヒト条約 (Treaty on European Union:TEU) によってヨーロッパ連合 (EU) へと統合の道をたどった。

イギリスがこのようないわゆるヨーロッパ統合の流れのなかに実質的に参入したのは1973年の EC 条約加盟によるものであり、ヨーロッパの6か国が1951年にヨーロッパ石炭鉄鋼共同体 (ECSC) 条約に調印して以来、じつに20年以上のながい歳月が経過していた。また、1961年のマクミラン政権による EEC への加盟申請に対するド・ゴール大統領の拒否の時点から数えても、すでに10年以上の年月が経過していたのであった⁽²⁾。

2. 「共同体法の優位」の原則の展開とイギリスの対応

(1) 問題の所在

(1) 以上のようにして、イギリスはヨーロッパにおける「名誉ある孤立」の状態から脱却して「ヨーロッパの一員」としてのあらたな道を歩みはじめた。しかし、その一方で、上に述べた EC への加盟は当然のことながらイギリス国内法の広範な領域で、ヨーロッパ人権条約および EC 諸法と、伝統的なイギリス法理論との関係をめぐる緊急かつ困難なさまざまな理論的再検討の契機を生み出すこととなった。

この点でイギリス憲法理論の根幹にかかわるとりわけ重大な問題となったのが、以下に述べるように、ひろい意味での「共同体法の優位 (primacy of Community laws, *primaute de la regle communautaire*)」の観念と、これに対するイギリス憲法上のいわば根本規範である「議会主権 (parliamentary sovereignty, *supremacy of Parliament*)」の原則の抵触の問題——すなわちヨーロッパ人権条約および共同体諸法の効力と、イギリス国会の制定法のいずれが優越的効力をもつかという法理論上の問題——であった⁽³⁾。

そして、この抵触問題を解決するために、イギリスにおいてとられた法的措置が、後に詳述するように、①1972年のヨーロッパ共同体加盟法

(European Communities Act, 1972) の制定と、②1998年の人権法 (Human Rights Act, 1998) の制定であったといつてよい。これらのふたつの立法によって、イギリスはいよいよ EC 法およびヨーロッパ人権条約を国内法化することに踏みきったわけであるが、他方で、これらのいずれの法律も、ヨーロッパ人権条約および EC 法と、イギリス法との間の抵触問題をいかなれば中和的、融和的に——この意味で、きわめてイギリス的に——解決しようとしたものであり、そこには議会主権の原則との関係においてなお検討されるべき課題も残されているといわざるをえない。

(2) 本稿においては、以上にあげたふたつの立法のうちとりわけ1998年人権法の制定にかかわる問題に視点をおいて、ヨーロッパ人権条約とイギリス議会主権の原則の抵触問題が、イギリスのながい憲法史において憲法上の基本原則としての地位を維持し続けた議会主権の原則にどのような影響をあたえ、またその変容を招いたかを検討し、ヨーロッパ統合というあらたな局面のなかでのイギリス議会主権の原則の意味を再検討することにしたい。

そして、その場合にも上記のテーマの検討に必要と思われる範囲において、いわゆる狭義の共同体法としての EC 諸法とイギリス法との抵触関係についても触れることにしたい。というのは、以上にあげたいずれの抵触問題も、イギリス議会主権の原則に対して、その再検討をせまる外からのおおきな法的な圧力に由来する問題であるという点において本質的に共通する性質をもつ問題だからである。

(2) イギリス憲法における「議会主権」の原則の意味と課題

(1) イギリス憲法の基本原則である議会主権の原則は——伝統理論を代表するダイシー (A. V. Dicey) の所説にしたがえば——国王、貴族院、庶民院によって構成される議会だけが「いかなる法をも制定し、あるいは廃止する権利をもつことを意味すると同時に、イギリス法においては、い

かなる人や機関も、議会の立法をくつがえし、あるいは無効とする権利をもつことは認められない」ことを意味する⁽⁴⁾。このダイシー理論の意味するところを敷衍すれば、それを次のようにいうことができよう。

すなわち、①イギリス憲法において、議会は主権者としてあらゆる法的な事項と内容におよぶ立法権をもつものであり、その権能は「男を女にし、女を男にすること以外はなにごともしうる」というべき万能 (omnipotent) の立法権を有する機関である。

②一方、このような議会の権能に対して、裁判所は、議会が制定した法律を無効と判断し、その適用を拒否する権限を主張することは許されない。すなわち、議会主権の原則のもとにおいては、裁判所は、議会制定法の有効性を承認したうえで、その解釈・適用を行うのみである。この原則は、1688年の名誉革命以来、裁判所がコモン・ロー (common law) においてみずから形成した憲法上の基本原理であるといつてよい。

③このようなイギリス議会の万能の立法権のコロラリーとして、イギリス議会においては、各会期の議会が万能の立法権をもつ。したがって、「議会は後の議会を拘束することができない」ことを原則とする。すなわち、イギリス議会主権の原則のもとでは、「前法」と「後法」との効力関係についていえば、議会は内容のことなる「後法」を定立することによって自由に前法をくつがえすことができる。この意味において、イギリス憲法上は、通常法律の効力を超えた効力を有するような「特別に保障された法律 (entrenched law)」という観念は存在しえない。この点では、イギリス憲法史における人権保障の出発点である「権利章典 (Bill of Rights, 1689)」ですらも法的に特別の効力をもっているということとはできないのであり、権利章典がイギリス憲法上、永続的で特別の効力を有するかどうかは、その権利章典が有する内容上の価値にではなく、ひとえにそれを遵守すべきかどうかという点の議会の意思に依存するものである。

④そして、このようなイギリス議会の優位は、国内における法規範の定

立作用においてのみならず、国際条約に対してもおよびうる。すなわち、イギリス憲法において条約の締結は国王大権のひとつであり、内閣が実際上この権限を行使するものとされている。しかし、イギリス国民の権利や義務に関する法規範を定立する基本的な憲法上の権限を有するのは議会のみである。したがって議会は、締結された条約を自由に破棄することができるのであり、また条約がイギリス国民の権利や義務にかかわる法的効力をもつためには、その条約を国内法化するためのイギリス議会の特別の法律上の受容措置——条約を国内に編入するための国内の立法措置——が必要とされる。

以上が主権者としての議会の憲法上の地位から生じる法的効果である。このような議会主権の憲法原則は、ウェイド (H. W. R. Wade) の表現するところにしたがえば、議会在王権に対して圧倒的な勝利をえた1688年の名誉革命において政治的事実として確立され、その後コモンロー裁判所によって法的に確立された、イギリス憲法構造におけるもっとも重要かつ特徴的部分を構成する基本原則であった⁽⁵⁾。

(2) ヨーロッパ統合へのイギリスの参入は、まさしくこのような伝統的な議会主権の原則が、ヨーロッパ統合から生じるあらたな法的局面に適応することができるか、あるいは議会主権の原則をこのあらたな局面に適応させるためには、そこにどのような変容あるいは修正が必要とされるかという問題を提起したのであった。

そして、その具体的な問題は、以下に述べるように、おおきくふたつの側面においてイギリス法に対する「共同体法の優位」——いいかえれば、イギリス議会主権の地位の相対的な低下——という状況の出現をとおして生じたといつてよいであろう。

それはすなわち、① EC の諸法とりわけ経済活動や私的取引にかかわる諸法の分野において、EC 法とイギリス国内法との間で抵触問題が生じ、それをとおしてイギリス議会の制定法が EC 法との関係で相対的に劣位に

おかれる事態が発生したこと（EC法とイギリス国内法の抵触問題）、②さらに、より直接的に、イギリス議会の制定法がヨーロッパ人権条約に違反する事態が生じたこと（ヨーロッパ人権条約とイギリス国内法の抵触問題）、という状況の展開であったといつてよい。

（3）「共同体法の優位」とイギリス議会主権

ヨーロッパ人権条約に対するイギリスの対応

（1）ヨーロッパ人権条約は、その前文において、「この条約の署名政府は……志をおなじくし、かつ政治的伝統、理想、自由および法の支配（rule of law）についての共通の遺産を有するヨーロッパ諸国の政府として、世界人権宣言に述べられた諸権利のなかの一定の諸権利を集団的に実施するための最初の措置をとることを決意した」と宣言して、①この条約が本質的に条約加盟国をひとつの「集団」として把握していること、②この条約の効力が加盟国の集団全体におよぶことを原則としていた。

（2）もっとも、このヨーロッパ人権条約は、以上のような条約の適用範囲のいわゆる集団性を宣言してはいるものの、他方で、条約の効力が条約加盟国に直接におよぶかという効力の問題——すなわち、この条約の効力は条約加盟国における国内法への編入措置ないしは条約実施のための具体的な国内の立法措置がない場合にも直接に当該加盟国におよぶかという問題——に対しては条文上明確な規定をおいていたわけではなかった。すなわち、この問題について、ヨーロッパ人権条約1条は、「加盟国は、その管轄内にあるすべての者に対して、この条約の第一節に定義する権利および自由を保障する」と定めていたにすぎず、条約が各加盟国においていわゆる直接的効力を有するかどうかについては明文の規定をおいていなかった。

ヨーロッパ人権条約は、この点において、むしろ当時のヨーロッパにおいて設立された組織がすべて各国政府の間の交渉と協力によって実効性をもつものとするヨーロッパの伝統的指向性と同様の方向性にもとづいたも

のといってよいであろう⁽⁶⁾。そして、イギリスもまた——前述したように——同条約の法的効力に対するこのような認識にもとづいて、同条約の国内法化について、むしろ時間的猶予をおく政策をとったのである。

EC 裁判所と「共同体法の優位」の原則

(1) ヨーロッパ人権条約に対して、イギリスがこのようないわば緩慢な対応をなすにとどまっていた間、EC 諸法の適用の分野においては急速にヨーロッパ統合の法的状況が進展していた。すなわち、1960年代以降、EC 裁判所は以下に述べるように、「共同体法の優位」の原則をくりかえし宣言するにいたった。

たとえば1964年の *Costa v. ENEL* 判決は、「共同体の設立条約から生みだされる法は独立した法源であり、独自の性質をもつものである。したがって、いかなる形式の国内法であっても、それらの国内法の諸規定は共同体の法に優越することはできない。もしも国内法が共同体法に優越すると考えるなら、共同体法はひとつの共同体の法としての性格を奪われることとなる。それは共同体の法的根拠それ自体に疑いの目をむけることとおなじである。共同体の構成国が条約から生じる権利義務を国内法制から共同体の法制へ委譲したということは、いいかえれば構成国の主権的権利の永久的な制限 (permanent limitation of their sovereign rights) ということを意味せざるをえない」と判示して、EC 法が規定する法的領域の諸問題に関しては、EC 法の効力が共同体各構成国の国内法の効力に優越することを明確にしたのであった⁽⁷⁾。

すなわち、EC 裁判所は、ヨーロッパ統合の深化にともなって、上記の判例にしめされているように、共同体の構成国がその国家主権を共同体に部分的に「委譲 (transfer)」したもの——したがって、各構成国の主権はそのかぎり「制限 (limitation)」された——とするいわゆる「主権委譲の原理」を根拠として、きわめて積極的に「共同体法の優位」を主張したの

であった。この EC 裁判所の論理にしたがえば、そこからは当然のことながら共同体法はすべての EC 構成国に共通する法源であり、その法的効力はすべての構成国の国内法に優位するという法観念が導かれることにならざるをえない。

(2) そして、1973年にイギリスが EC に加盟して以後、EC 裁判所は当然のことながらイギリス国内法に対してもこのような「共同体法の優位」を明確に主張した。すなわち、イギリス議会は EC 法違反と判断されたイギリス国内法の改正を EC 裁判所から義務づけられ、また EC 法の実現するための国内法についてイギリス議会がその立法措置を怠ったことによって私人が損害をうけたと認められる場合、イギリスは国家賠償責任を負わざるをえなくなった。

以上のようにして、イギリス議会はこれまでの議会主権の原則のもとで有していた立法活動——法律の制定および改廃——に関する無制約の自由を制限され、さらに立法内容の正当性—— EC 諸法との適合性というレベルの問題としてではあるが——を問われる状況をむかえたのである。

ここにおいて、イギリス議会はもはやダイシーが定義したところの主権的議会の万能性を主張することは実質的に困難となったといわざるをえず、イギリス憲法上の伝統的な議会主権の原則は「共同体法の優位」の原則との関係においてなんらかの軌道修正ないしは補正を必要とする事態をむかえたのであった。

(4) 「ヨーロッパ人権条約の優位」とイギリス議会主権

EC 裁判所と法の一般原則

(1) EC 裁判所は、以上のように EC 実定法の解釈と適用のレベルにおいて「共同体法の優位」の原則を発展させた。一方これと同時に、EC 裁判所は個別の EC 法の解釈と適用を補助し、また法の硬直性を緩和するために、さらに一般的な適用性を有する法原則を発展させる必要にせまられ

ていたこともまた事実であった。

すなわち、EC 裁判所は EC 条約164条によって、「共同体の法が遵守されることを確保する」ことを要請されている。そして、一般にこの文脈において遵守されるべき「法」とは、EC 設立条約という成文法以上のいうなれば「法の一般原則」を意味すると解釈された。これをうけて EC 裁判所が発展させた法の一般原則とは、まさしく「条約加盟国の法に共通する一般原則」をさすものであり、それはいいかえれば条約加盟国が共有する「法的伝統」が EC 設立条約という成文法に優先する法原則であるという考えかたであったといつてよいであろう。

(2) EC 裁判所は、このような「加盟国に共通する」ところの「法的伝統」の実質的な内容として、法的安定性、比例原則、補完性の原則の諸原則をあげるとともに、基本的人権の尊重の基本原則をあげて、「基本的人権の尊重は、EC 裁判所が保護する法の一般原則の不可欠の一部をなす」ことを判示し、そのような基本的人権は「条約加盟国に共通の憲法的伝統」および「条約加盟国が共同で作成し、または署名国となっている人権保護のための国際条約」に由来することを宣言したのであった。

そして、このような EC 裁判所が主張する「人権保護のための国際条約」のうち、もっとも重要な意味をもつものが「ヨーロッパ人権条約」であることは自明のことであったといつてよい。すなわち、EC 裁判所は、ヨーロッパ人権条約と共同体加盟国の国内法との関係に言及し、「共同体は……ヨーロッパ人権条約によって保障され、また条約加盟国に共通する憲法的伝統に由来する基本権を、共同体法の一般原則として尊重する」ことを明確にしたのである。

以上のようにして、ヨーロッパ人権条約および同条約が保障する基本的人権は、共同体の諸機関が行う立法行為や行政行為に対してだけでなく、加盟国が共同体の法の範囲内で行動しなければならない場合には、各加盟国の国内の諸機関の立法行為や行政行為に対しても法的な制約をおよぼす

ことが明確化されたのであった。

ヨーロッパ人権条約とイギリス法制度の抵触

(1) 以上のような状況のなかで、EC法と国内法の抵触という問題をこえて、さらにイギリス法に対する「ヨーロッパ人権条約の優位」が直截にしめされた注目すべきケースが、1975年のヨーロッパ人権裁判所によるゴルダー事件判決であった⁽⁸⁾。

この事件は、イギリスの監獄の服役者が監獄内での不服従を理由として、イギリス法のもとでこれまで認められてきた保護観察処分——イギリスでは、刑期の三分の一を終えたところで通常は保護観察処分に付され、出所することが認められてきた——を拒否され、この拒否処分に対する国務大臣への不服申立が却下された結果、イギリス法による救済が不可能となったため、直接にヨーロッパ人権裁判所に出訴した事件であった。

事件はヨーロッパ人権委員会に付託され、同委員会はイギリス政府の判断には人権条約で保障された「公正な裁判をうける権利」(同条約6条1項)の侵害があることを認めた。この人権委員会の決定に対して、イギリス政府が司法的な解決をもとめてヨーロッパ人権裁判所に提訴するにおよんだのが本件の経緯であった。

そして、ヨーロッパ人権裁判所もまた、上述の人権委員会の決定を支持し、本件のように正式の裁判が実施される以前にイギリスの行政機関が刑事手続上の最終的な決定 (final decision) を行うことは行政機関による恣意的権限の行使を招くものであり、ヨーロッパ人権条約上の「公正な裁判をうける権利」の侵害にあたる、と判示してイギリス政府敗訴の判決を下したのであった。

(2) この事件はイギリスの法や政治のさまざまな局面につよいインパクトをあたえたが、そこでのとりわけ注目されるべき法的影響は、本件のヨーロッパ人権裁判所の判決が、実質的には、本件服役者の人権に対するイギ

リス法上の一連の制限措置に対して、ヨーロッパ人権条約を上位の法とする違憲審査の性質をもったという点にあったとあってよいであろう。

すなわち、前述した EC 法違反の事例とはことなっており、本件においてはまさしくイギリスの法制度による個人の基本的人権の制約の正当性が問題とされたのであり、その意味でイギリスの側からみると、本判決は議会主権の原則のもとでながく否定されてきた違憲審査権の行使による人権保障という、違憲審査制がもつ本来的目的の達成と同様の構造と効果をもっていたからである。

もっとも、本件の原審である人権委員会の決定はヨーロッパ人権条約31条にもとづいて閣僚委員会に通知されることになっており、そこから3ヶ月以内の期間内であれば一定の政治的解決が成立しうる余地も残されていた。しかし、イギリス政府は上に述べたように司法的解決の方法を選択し、ヨーロッパ人権裁判所への提訴に踏みきった。イギリス政府があえてこのような司法的解決方法を選択したのも、上述したように、本件があきらかに議会の立法による人権制約に対する違憲審査権の行使という側面を有しており、このことのもつ法的影響の重大性をイギリス政府がつよく意識せざるをえなかったことの表れであったとあってよいであろう。

注：

- (1) ヨーロッパ人権委員会および同人権裁判所は EC や EU, ヨーロッパ経済領域 (European Economic Area) のいずれの機関でもないことに注意が必要である。これらの機関はヨーロッパ人権条約違反の申立に関してのみ審理を行う。
- (2) イギリスは1961年、マクミランの首相在任中に共同体への加盟申請を行ったが、ド・ゴール大統領の反対により、63年11月に加盟申請が拒否された。次いで、67年5月にウィルソン首相が第2回めの加盟申請を行ったが、これも拒否された。イギリスの EC 加盟が実現したのは第3回めのヒース首相在任中の申請によってであった。この点の経緯については、D. Edward and R. Lane, *European Community Law*, 2nd ed., 1995, p.2ff. 参照。
- (3) 一般に「ヨーロッパ法」とよばれる領域としては、①ヨーロッパ人権条約、②ヨー

ロッパ共同体法、③ヨーロッパ連合法、④ヨーロッパ経済領域法の四領域があげられる。そこでいわゆる「共同体法の優位」の原理が強調されるのは主として②から④の法領域であるが、本稿ではその概念を、性質上、上述の①のヨーロッパ条約をふくめた最広義の意味で用いることとしたい。

- (4) A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the law of the Constitution*, 10th ed., 1959, pp. 39-40. イギリスにおいては、後述するように、ヨーロッパ人権条約加盟を契機としてあらたな権利章典 (the new Bill of Rights) の制定の機運がたかまった。これをうけて、貴族院は権利章典に関する特別委員会 (The Select Committee on a Bill of Rights) を設置して議会主権の再定義を試みたが、1977年6月、本文記載の伝統的なダイシー的概念を再確認するにとどまったことが注目される。Report of the Select Committee on a Bill of Rights, The House of Lords paper 176 (29 June 1978), PP. 27-29参照。
- (5) H.W.R. Wade, *The Basis of Legal Sovereignty*, 1955 Cambridge Law Journal 172, 188.
- (6) このような考えかたをするものとして D. Edward and R. Lane, *supra note*, (2)参照。
- (7) *Costa v. ENEL* (6/6) [1964] ECR 585, [1964] CMLR 425.
- (8) *Golder v. United Kingdom* [1975]. 詳細については、田島裕『議会主権と法の支配』107頁参照。

II. 1972年ヨーロッパ共同体加盟法の制定と議会主権の原則

以上に述べたように、EC法とイギリス国内法とが抵触する状況、そしてヨーロッパ人権条約とイギリス法とが抵触する状況は日をおうごとにますます顕在化するにいたった。

それでは、イギリスにおいて、このような法の抵触の問題は議会主権の原則との関係においてどのように理解されていたのであろうか。ここではまず、1998年人権法の制定の基本方針におおきな影響をあたえた1972年のヨーロッパ共同体加盟法 (European Communities Act, 1972) におけるイギリスの対応に遡って再検討したい⁽¹⁾。

1. 1972年ヨーロッパ共同体加盟法の構造

(1) 1972年ヨーロッパ共同体加盟法は、イギリスがECに加盟するための具体的な法的措置の一環として、EC加盟条約を国内に編入する法律と

して制定された。すなわち、イギリスは EC 加盟条約に署名したのち、同条約を国内実施するために、1972年10月にこのヨーロッパ共同体加盟法をイギリス国内法として制定したのである。

この72年共同体加盟法はおおきく、① EC 法の国内法としての効力を規定した「一般規定」と、② EC 加盟にともなって必要とされる関税法や会社法、独占禁止法などの個別の法律の改正に関する規定をおいた「改正規定」の2部編成で構成されている²⁾。

(2) 以上の構成のうち、EC 加盟条約をイギリスの国内法へ編入することを正面から承認したのが第1編2条1項である。

同条項は、「EC 諸条約によって創設され発生し、もしくは同条約によって随時創設され発生するすべての権利、権限、責任、義務、制限、または同条約によって規定され、もしくは随時規定されるすべての救済、手続のうち、同条約にしたがってイギリス連合王国内で特定の措置を必要とせずに法的効果をあたえられ用いられるものは、イギリス連合王国の法として承認、援用、執行、許容、遵守されるものとする」と規定した。

すなわち、上述の2条1項は、EC 条約が「条約加盟各国において特定の措置を必要とせずに法的効果をあたえる」と規定するところのいわゆる「直接効力」を有する EC の諸法規については、それらがイギリス国内法上も直接に適用されること——直接効力をもつ旨を定めた EC 法規は、イギリスにおいても特別の法的措置を必要とせずただちに国内法として承認され援用されること——を明確に承認したのである。

(3) さらに、同法はその3条1項において、「EC 諸条約の意味もしくは効力に関する問題、またはあらゆる共同体の法規の意味もしくは効力に関する問題があるときは、これらのいずれの問題も、すべての訴訟手続において法律問題とみなされるものとする（また、この法律問題が EC 裁判所に付託されないときは、当該問題は、EC 裁判所がしめした原則および当該問題と関連する EC 裁判所の判決にしたがって判断されるものとする

る)」と規定した。

すなわち、この3条1項は、イギリスの裁判所に対して、① EC条約および EC法の効力とそれらの解釈、適用の問題については、EC条約に規定されている先決裁定手続（EC条約177条）をとることができること、②そして、このような EC条約および EC法の効力と解釈、適用の問題については、イギリスの裁判所は EC裁判所の先決例にしたがわなければならないことを義務づけたのであった。

2. 共同体加盟法とイギリス議会主権の原則

(1) 憲法の範囲内の対応としての共同体加盟法の制定

(1) 以上の72年ヨーロッパ共同体加盟法の制定によって、イギリスは EC条約をイギリス国内に編入し、EC諸法規をイギリス国内に直接適用する体制をひとまず整えた。

すなわち、上述したように、この72年共同体加盟法は EC各構成国に対して「各構成国に直接効力を有する EC法」という EC条約上の法概念を積極的に受け入れ、そのことを明文で承認するにいたったのであり、この点において72年共同体加盟法はすくなくとも EC裁判所の判決が主張するところの EC条約から生じる構成国の権利義務を「構成国の国内法制から共同体法制へ移行する」という要請に応じるための必要条件を満たしたのであった。

(2) しかし、問題はいうまでもなくこのような EC法の直接適用の承認という選択が——その政治的意義はひとまずおくとして——イギリス議会主権との関係においてはどのように理解されたか、という点にある。そして、この問題について結論を先にいえば、72年共同体加盟法の制定による EC法のイギリス国内法への編入措置は、イギリス議会主権の原則の憲法的枠組の範囲内において、そしてこの憲法的枠組に矛盾しないものとしておこなわれた——すくなくとも一般的にそのように理解された——という

点におおきな特徴がある。

すなわち、すでに述べたように、イギリス議会主権の原則のもとにおいては、国際条約はイギリス議会による国内編入措置がとられないかぎり、それを国内法規として直接に適用することは法的には不可能である。この意味において、72年共同体加盟法の制定による EC 条約の国内編入措置は、まさしくイギリス議会による主権的権能の発動によるものである。このことをいいかえれば、72年共同体加盟法の制定によってイギリス国内において直接に適用されるべき EC 法のイギリス憲法上の正統性は、EC 条約や EC 法それ自体からではなく、EC 法の直接適用を積極的に承認したイギリス議会主権の原則それ自体から導きだされるものである。そのかぎりでは、イギリス議会による共同体加盟法の制定によっても基本的に EC 法とイギリス議会主権との間には法的な対立関係は生じず、したがってイギリス議会主権の憲法原則に対してはなんら変容ないしは修正されるべき必要はありえない。

以上の考えかたが72年共同体加盟法制定当時におけるイギリス国内の支配的な潮流を形成していたといつてよいであろう^③。

(2) 共同体加盟法の制定をめぐる論議と議会主権の原則

コマンド・ペーパーにおける EC 法と議会主権

(1) このような考えかたを代表する所説として注目されたのが、EC 加盟を真近にひかえて公表されたコマンド・ペーパー (command paper, 1967) であった。このコマンド・ペーパーは、イギリス議会主権原則の理解のありかたについて、いわゆる伝統学派の考えかたを共同体加盟法の制定問題にパラフレーズしたものといてよく、そこでは概要次のような考えかたがしめされていた^④。

すなわち、①イギリスが EC に加盟した場合に EC 諸法が直接にイギリス国内に適用されるかどうかという点については、イギリス国内における

EC法の「直接的な効力」は、議会主権の原則のもとではただちに承認されるべきではない。EC法がイギリス国内において「直接効」をもつためには、イギリス議会においてそれを国内に編入するための特別立法が必要であり、その立法の成立を条件としてEC法は国内に効力をおよぼすことができる。すなわち、イギリス議会がこのような立法をなすことによって、EC法の直接効の適用問題と議会主権の原則とは矛盾することなく両立させることができる。

②このように考えれば、共同体加盟法を制定する以前の段階ですでに生じているEC法とイギリス国内法の抵触問題は、イギリス議会主権の原則にいうところの「前法」と「後法」の関係をめぐる法技術上の問題として処理することが可能である。すなわち、EC法と抵触するイギリス国内法（前法）は、それ以後にイギリス憲法上の主権者である議会によって制定された共同体加盟法（後法）によって覆され、この「後法」であるところの共同体加盟法をとおしてイギリス国内に編入されたEC法が適用される。

③そして、共同体加盟法の制定以降に発生するであろうEC法とイギリス国内法の抵触問題については、イギリス議会はEC諸法が適用される範囲内においては、それらのEC諸法に反するような立法を「自制 (refrain)」しなければならない。

(2) 以上がコマンド・ペーパーにしめされた憲法解釈の基本姿勢である。このコマンド・ペーパーは、イギリスのEC加盟を法的に促進するきわめておおきな役割をはたした。とりわけ、上に述べたところにしめされているように、このコマンド・ペーパーがイギリスのEC加盟はイギリス議会主権の原理と矛盾するものではなく、むしろ調和する——イギリスのEC加盟それ自体およびそこから生じる法的問題の処理がイギリス議会の主権的ないしは主体的意思による——という姿勢を一貫して強調したことが、イギリスのいわゆる保守層を中心とするEC加盟反対派に対して、政治的な意味でのつよい説得力をもったと評してよいであろう。

コマンド・ペーパーに残された憲法上の課題

(1) しかし、その一方で、このコマンド・ペーパーは、EC加盟をめぐる憲法問題のもっとも本質的な部分において——とりわけ、上述の③の主張にみられるように——きわめて曖昧な解決策を提示するにとどまった点で、議会主権の原則との関係で憲法上のおおきな課題を残したこともまた事実である。

本来、イギリスのEC加盟をめぐる憲法問題は、それをおおきく見ると、そこには二つの解決されるべき基本的な論点があったはずであった。すなわち、その第一は、EC諸法規がEC加盟国に対して直接適用されるとするいわゆるEC条約上の「直接効力」の問題を、イギリス憲法において——伝統的なイギリス議会主権の原則との関係において——どのように矛盾なく受け入れるかという問題であった。

そして、この点に関して、コマンド・ペーパーは——上述したように——イギリス議会主権の原則のもとでEC諸法規をイギリス国内法に編入するためには、議会が制定する特別法が必要であることを主張し、この考えかたをうけて実際に72年ヨーロッパ共同体加盟法が制定された。これによって、EC法はイギリス国内に編入され、イギリス国内法として「直接効」をもつことが確定した。

これをいいかえれば、本来は議会主権の原則とは対立的な問題であったはずのEC諸法規の「直接効」の問題は、イギリス議会のこのような自発的な立法措置をとおして、議会主権の理論の射程範囲のなかに矛盾なく成功裏に解消されたことになる。コマンド・ペーパーの最大の功績はまさしくこの点にあったといつてよいであろう。

(2) しかしながら、イギリスのEC加盟をめぐる憲法問題の本質は、上述したようなEC法の国内編入の方法の問題のなかに収斂されうるものではない。むしろ、そこでの中心的な憲法問題は——この点が第二の論点であり、かつEC法とイギリス議会主権の原則の関係をめぐるもっとも本質

的な論点である——イギリス議会は、上述のように EC 諸法を国内に編入する法的措置をとったにもかかわらず、その場合にはたして法的に、また政治的にこの EC 諸法を無効とし、あるいはその EC 諸法に優越するイギリス国内法を制定することができるかどうかという点にこそあったといつてよいであろう。

かりにその場合に、イギリス議会がみずから国内に編入した EC 諸法を覆すことができないとするなら、そこではまさしく「議会は後の議会を拘束することはできない」という伝統的な意味でのイギリス議会主権の憲法原則はもはや維持することができなくなるはずである。そうであるとすれば、イギリスの EC 加盟は、それを議会主権という視点からみるとき——きわめて逆説的な意味においてははあるが——議会主権の憲法原則を形成した1688年の名誉革命に匹敵する革命的な事態をイギリス憲法にもたらすことにならざるをえないであろう。

ところが、コマンド・ペーパーは、上にみたように、イギリス議会が EC 諸法を覆す立法をなしうるかというこの憲法上のもっとも重要な問題については明言を避けている。コマンド・ペーパーは、イギリス議会に対して、EC 諸法が適用される範囲においては EC 法に反するような立法を「自制する」ことを求めるにとどまったのである。そして、この点に、コマンド・ペーパーの——および、これにもとづいて制定された72年共同体加盟法の——理論上の曖昧さがある。

コマンド・ペーパーのこのような態度をどのように理解するかについては、そこにはさまざまな解釈が可能であろう。しかし、ひとつの考えかたとして、コマンド・ペーパーの上述のコンテクストにしたがうかぎり、コマンド・ペーパーの考えかたの根底には、イギリス議会はなんらかの特別法をとおして EC 諸法を国内に編入した後といえども、すくなくとも法的には自由にそれらを覆すことができる、とする憲法判断があったというべきではないであろうか。そうであるからこそ——すなわち、議会主権の原

則のもとにおいては、イギリス議会は後の議会の自由な判断をあらかじめ拘束することができないと考えられたからこそ——コマンド・ペーパーはイギリス議会に対して、EC 諸法を国内に編入した後も、このような EC 法の国内法化の趣旨を最大限に生かすために、EC 諸法が適用される範囲においては、それらに反するような立法を「自制」することを求めたというべきであろう。

(3) 以上にみたように、コマンド・ペーパーは、一方で、72年共同体加盟法の制定を促進し、イギリスの EC 加盟への扉を開く重要な役割をはたしたにもかかわらず、他方で、イギリス議会主権の理論構造の理解においては、依然として伝統的なダイシー的意味での議会主権の理論を維持する方向性を保持しようとした。

そして、コマンド・ペーパーに対しては、この点において、その理論構成上の課題を指摘することができる。すなわち、コマンド・ペーパーは、前述したように、一方において、イギリス議会には EC 諸法を覆す権限があることを認めながら、他方で、その権限の発動に対しては議会の側に「自制」を求めることで問題を調和させようと試みた。しかし、そこではなぜ議会在「自制」すべきであるのかという理由については触れられていないし、また議会の「自制」を保証するためのなんらの法的方法もしめされていない。

コマンド・ペーパーの立場からすれば、これらの諸問題への対応は主権者としてのイギリス議会自身の意思に依存するということになるのであろうが、実際上の問題として、イギリス議会が EC 諸法に反し、あるいはそれを覆す法律を制定するとすれば、それはおそらくは事実上の EC 脱退ないしはそれに類似する事態を招来することを意味するといつてよい。イギリスが EC の加盟国でありつづける以上は、当然のことながら問題に対する選択の幅は限定されざるをえないはずである。すなわち、イギリスが EC 条約の枠内にとどまるかぎり、イギリス議会が実際には「EC 法の優位」

の原則に支配されることを否定することはできないであろう。そして、イギリス国内におけるこのような EC 法の優位の原則の適用を肯定しようとするなら、そのことは必然的にイギリス議会主権の原則それ自体の再検討の契機を導かざるをえないというべきであろう。

伝統学派の対応—ウェイドの再構成

(1) そして、このような議会主権の原則の再検討の契機は、学説上すでに議会主権の原則の伝統的意義を保持しようとしてきたいわゆる伝統学派のなかにもその萌芽がみえていたことが注目される。

たとえばその代表的な論者であり、また上述したコマンド・ペーパーの成立にもおおきな影響力をもったウェイド (H.W.R. Wade) は、「伝統理論のためのもっとも強力な支柱」と評された1955年の論文において、議会主権の原則が最終的には裁判所の承認によって成立し、その原則の妥当性が裁判所のこのような承認に依存することを次のように述べていた⁽⁵⁾。

「裁判所は、1649年の革命において、先行する主権的議会の権威になんら依存することなく、みずからの意思によって、議会における国王 (King in Parliament) から国王なき議会 (Parliament without King) へと自己の忠誠の対象を変更した。いかえれば、裁判所は『議会制定法 (statutes)』の定義を変更し、主権の帰属する場所が移動したことを承認したのである。これは政治的事実であり、このような事実から諸々の法的結果が生じたのである。さらに、1660年の反革命や1688年の革命においても、これとおなじく先行するいかなる権威によることもなく、あるいはいかなる法的正当化もなされることなく、裁判所の忠誠が移行したのである。」

すなわち、ウェイドは、議会主権の原則が、①究極的には革命という政治的事実に由来するものであり、②そのような政治的事実がのちに裁判所によって承認され、コモン・ロー (common law) 上の法的地位を獲得するにいたったものとして理解される必要があることを主張したのであり、そ

これは議会と裁判所の位置関係についての伝統的な理解をいわば逆転させ、議会主権の原則がほかならぬ裁判所の意思に依存するものであることを強調したのである。

そして、このことを前提としたうえで、その後の論文である“Constitutional Fundamentals”において、さらにつづけて次のように議会主権の理論の再検討の必要を主張したのであった⁽⁶⁾。

「議会が主権者であるという根本規範 (grundnorm) はまさしく裁判官が管掌するところにある。したがって、なにをもって有効な立法であると認定するかは、ほかならぬ裁判官自身の判断にかかっている。この点について、かりに議会が裁判官になんらかの命令を下そうとしても、その権限の行使はほとんど効果のないものというべきである。裁判官が慣習として、後法が前法に優越することを認め、あるいは今後ともその原則を維持することを決意しているとするなら、議会が裁判所に対して、権利章典 (Bill of Rights) やヨーロッパ共同体 (European Community) の法と衝突する議会制定法の効力を認めないように命じることは無益である。憲法上のこのもっとも基本的な問題において、主権者はだれであるかと問われれば、それは裁判官であると答えざるをえないであろう。」

以上のウェイドの論述はきわめて比喩的ではあるが、その論理の核心は、①議会主権の原則は最終的にコモン・ローによって形成されたものと考えられるべきであり、②したがって、議会主権の原則から派生すると考えられてきたさまざまな原理それ自体——たとえば、前に述べたような、議会は後の議会を拘束することができないという原理や、あるいは後法は前法を覆すという原理など——の有効性も結局のところそれを遵守すべきかどうかという「裁判官の忠誠心」あるいは「裁判官の意思」に依存するという点にあるといつてよいであろう。

(2) このようなウェイドの主張は、上にあげた論述のなかにもみられるように、明確に EC 諸法と議会主権との関係をめぐる問題——そして、後

に詳述するイギリスにおけるあらたな権利章典の制定問題——を射程に入れて述べられたものである。ウェイドのこの論旨をおしすすめていけば、そこでは必然的に前述したコマンド・ペーパーが回避した問題、すなわちイギリス議会が EC 諸法に反し、あるいはそれを覆す立法をなした場合にそれらのいずれが優越するかという問題についても、その判断は最終的に裁判所の意思にかかわることになる。この意味において、EC 法と議会制定法のいずれが優越するかという点の判断については——議会ではなく——裁判所こそが主権者なのであり、そこから裁判所はみずからの判断として、議会制定法ではなく、「EC 法の優越」を主張することが可能となるであろう。そうであるとすれば、イギリス議会は憲法上、主権者としての地位を有するとしても、その権限は無制約ではありえず、そこには裁判所の判断をとおした一定の法的拘束がくわえられていることにならざるをえない。

そして、このことを承認するとすれば、イギリス憲法における議会主権の原則はすくなくとも伝統的かつ厳密な意味での議会主権の原則とはことなつた性質をもつものと理解せざるをえなくなる。ウェイドはこの点についての明確な理論的展望をしめしているわけではないが、上述のウェイドの論旨の延長線上には、伝統的な意味での「法的最高性 (legal supremacy)」というのではなく、むしろ「政治的最高性 (political supremacy)」の表象としての議会のあらたな位置づけの可能性が示唆されていると考えてよいであろう。

EC 法に対する裁判所の忠誠—— Factortame Case

(1) ウェイドが主張したこのようないわば「議会主権から EC 法への裁判所の忠誠の移行」という状況がいよいよ現実のものとして明確にしめされた判決が1989年の *Regina v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* 事件の貴族院判決であった⁽⁷⁾。

本件は、1988年のイギリスの国内法である改正商船法 (Merchant Shipping Act) と EC 設立条約の不一致があらそわれた事件であった。すなわち、改正商船法はイギリス漁船の登録資格者を、常時イギリス国内に居住するイギリス人または当該イギリス人が最大株主となっている会社に限定していた。しかし、EC 設立条約は国籍差別の禁止 (7条)、他の構成国における営業の自由 (52条)、資本参加の自由 (221条) の諸条項を規定しており、さらにこれらの条約規定には「直接効」が認められていたため、イギリスの改正商船法はこれらの条約規定に違反するとする旨が主張されたのであった。

そして、このような法律関係のもとにおいて、イギリス憲法上の問題として、イギリス議会は EC 法を国内に編入し、その「直接効」を承認した 1972年のヨーロッパ共同体加盟法の制定にもかかわらず、その後の立法においてこれを覆すことができるか——すなわち、これを本件についていえば、1972年ヨーロッパ共同体加盟法と、1988年の改正商船法のいずれの法律が優越するか——という問題が争点とされたのである。この問題について、かりに72年共同体加盟法が優越するとされるなら、それはイギリス議会制定法に対する EC 法の優位を意味することになる。同時に、そのことはまた「議会 (前法) は後の議会 (後法) を拘束することはできない」という伝統的な議会主権の憲法原則に対する重大な司法的制限とならざるをえない。

(2) 以上の法律関係のもとで、貴族院は本件について、まさしくイギリスの国内法である商船法ではなく、EC 条約上の諸規定を優先適用することを明言した。貴族院判決において法廷意見を述べたブリッジ卿 (Lord Bridge) は、それを次のように説明している⁽⁸⁾。

「1988年商船法は、1972年ヨーロッパ共同体加盟法 2 条 4 項によって、直接援用可能な権利にしたがうよう解釈されなければならない。その権利は、1972年ヨーロッパ共同体加盟法 2 条 1 項によって、『法として承認

され、援用可能であり、またそのように執行され、許容され、遵守される』ものとされている権利である。このことは、あたかも1988年法第2編に次のような規定を挿入することと同一の効果をもっている。すなわちそれは、イギリス漁船の登録に関する規定は、ECのあらゆる構成国の国民のヨーロッパ共同体法上の直接援用可能な権利を侵害することのないものとする、という規定である。」

このブリッジ卿の法廷意見はイギリスの商船法を直截に無効とするものではないが、上述の論旨にしめされているように、法律解釈上の技術を用いて、実質的に改正商船法の定める登録資格要件の適用を拒否するものである⁽⁹⁾。これをいいかえれば、貴族院はEC法の直接効を承認した72年ヨーロッパ共同体加盟法の趣旨を、その「後法」である商船法の明文の規定に優越させ、そのことをとおして実質的にEC法を優先適用したといつてよいであろう。その意味で、EC法の基本原則はイギリス国内法の領域においていわば司法的に「特別保障 (entrenched)」されたというべきであり、同時にこのことが——後に検討するように——ヨーロッパ人権条約の国内編入の問題をめぐって、イギリスにおける人権の「特別保障」のありかたについてのさまざまな論議を招来し、それにともなう議会主権の原則の再検討の契機を導いたのであった。

注：

- (1) 1972年ヨーロッパ共同体加盟法の制定をめぐるイギリス国内の論争の経緯については、平良「イギリス憲法におけるヨーロッパ共同体法」法学研究50巻第1号93頁以下、釜田泰介「共同体法の優位と国会主権の原則」同志社社会科学22号49頁、中村民雄『イギリス憲法とEC法』（1993年）37頁以下を参照。
- (2) 72年共同体加盟法の詳細については、E. H. Wall, *European Communities Act 1972*, 1973; J. Howe, *The European Communities Act 1972*, *International Affairs* 1, at 4. を参照されたい。
- (3) EC加盟とイギリス議会主権をいわば調和的にとらえるものとして、たとえばA. Martin, *The Accession of the United Kingdom To the European Communities: Jurisdictional Problems*, (1968) 6 *CML Rev.* 7; H.W.R. Wade, *Sovereignty and the*

European Communities, (1972) Law Quarterly Review 1 at 2. などがあり, これに対しては, J. D. B. Mitchell, Sovereignty of Parliament Yet Again, (1963) 79 Law Quarterly Review 196; J. D. B. Mitchell, What Do You Want To Be Inscrutable For, Marcia or the White Paper on the Legal and Constitutional Implications of United Kingdom Membership of the European Communities, (1967-68) 5 CML Rev. 112; S.A. de Smith, The Constitutional and the Common Market, A Tentative Appraisal, (1971) 34 Modern Law Review 597が EC 加盟によってむしろイギリス議会主権の原則の側における理論的修正の必要性をつよく主張していた。

- (4) Legal and Constitutional Implications of United Kingdom Membership of the European Communities, Cmnd. 3301 (1967).
- (5) H. W. R. Wade, The Basis of Legal Sovereignty, 1955 Cambridge Law Journal 172 at 188. このウェイドの見解において、議会主権の原則がコモン・ローによって確定されたという趣旨が「伝統理論の強力な支柱」と評されたのであるが、このコンテクストは他面で、議会主権の原則が維持されるかどうかはむしろ裁判所の意思に依存するとする理論上の方向性をもっていったことに注意する必要がある。
- (6) H. W. R. Wade, Constitutional Fundamentals, 1980, Chap.3, “Legislation:the Problem of Entrenchment” PP. 26-27.
- (7) Regina v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame, [1990] 2 AC 85, [1989] 2 WLR 997, [1989] 3 CMLR 1(HL, 1989).
- (8) *ibid.*, at 140 B-D.
- (9) この貴族院判決はいうなれば解釈上、商船法の規定のなかに EC 法の原則を読みこんだものであり、このような法律解釈の方法は裁判所が蓄積してきた「制定法の遺漏はコモン・ローがこれを補う」という解釈技法の現代的適用のひとつであるといつてよい。裁判所のこの解釈技法と議会主権との関係については、高野敏樹「イギリスにおける新権利章典の『特別保障』論」調布学園短期大学紀要18号140頁以下を参照されたい。