

# A Tale of Two Unions 欧州連合と英国連合\*

西 貝 小名都

## I. EU法、三つの民主主義、そして多層憲法

### 1. 離脱をめぐるイングランド対地方という構図

英国<sup>(1)</sup>は、United Kingdomという名前の通り、四つの国民による連合（union）から成っている。すなわち、イングランド、ウェールズ、スコットランド、そして北アイルランドである。英国全体の人口は約6,700万人であり、イングランドの人口は全人口の約84%を占める。全人口に対し、ウェールズの人口は約5%、スコットランドの人口は約8%、北アイルランドの人口は約3%をそれぞれ占める<sup>(2)</sup>。連合自体の歴史は古く、現在のイングランドとそれ以外の地域の関係は、1990年代後半に導入されたdevolutionと呼ばれる権限移譲制度によっている。英国は1970年代初頭に欧州共同体、すなわち現在の欧州連合（EU）の加盟国となったが、最近、同連合から離脱した。

---

\* 本稿は、2022年10月にオンライン開催された「地域の法と政治研究会」での報告をもとにしている。同報告に対しては、横田明美先生、北村喜宣先生、飯島淳子先生、木寺元先生、箕輪允智先生、原島良成先生から示唆に富む建設的なコメントをいただいた。また、原稿に関しては、長谷部恭男先生、新垣二郎先生から大変有益なアドバイスをいただいた。ここに挙げた方々と自治総研の方々に感謝を申し上げたい（言うまでもなく、本稿に至らない点があれば筆者の責任である）。

- (1) 日本語では、イギリスという名称がUnited Kingdom of Great Britain and Northern Irelandという国家全体を指して用いられることも多いが、イングランドと紛らわしい。本報告の目的上、一地方ないしnationとしてのイングランドと、国家全体としての連合を区別する必要があるため、現在の国家単位を指す場合には英国ないし英国連合（=United Kingdom）と呼ぶこととする。これに対して、一地方としてのEnglandは、イングランドと呼ぶ。
- (2) Office of National Statistics, 'Population estimates for the UK, England, Wales, Scotland and Northern Ireland: mid-2021' <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/bulletins/annualmidyearpopulationestimates/mid2021>（最終アクセス2023年1月10日）。

日本の感覚からすると、欧州連合は国際法問題であるのに対し、英国連合は国内法問題であって、両者は別問題であると思われるかもしれない。しかし、このような形式的な見方では、EU法という国内法体系に深く入り込む法の性質と、とりわけEU加盟後に繊細で多層的に構築された英国憲法<sup>(3)</sup>の性質を見落としかねない。英国憲法を土に例えるなら、EU法は非常に大きな根の張った木であった。devolutionをはじめ、70年代以降の憲法改革の多くは、この木の存在を前提として、その根の周りには、何層もの土壌が形成された。形式的なBrexitが完了することによって、この木はいわば乱暴に根こそぎ取り除かれた。現在の英国連合の状態は、この木の根が乱暴に抜かれた後の土壌の状態に近い。木を取り除くだけでなく、崖崩れや土砂災害が起きないレベルまでこの土壌を元の安全な状態に戻すことまでが実質的なBrexitであるとするれば、Brexitはいまだに進行形のプロセスである。

EU法は、例えば農業といった、これまでウェールズ、スコットランド、そして北アイルランドに中央から移譲された事項の多くについて管轄を持っていた。英国連合において、離脱前に異なるエリア間の物流を保障していたのは、EUのシングル・マーケット規制であった。この点、離脱の是非に関して、地域間での明確な意見対立が存在した。スコットランドと北アイルランドの住民は残留を主張したのに対して、イングランドとウェールズの住民は離脱派が多数を占めた。また、離脱後の英国連合のあり方、英国連合とEUの関係について、地域間での意見対立が存在した。離脱後、EU法が管轄していた分野において、EU規制ないしそれに準ずる規制に服すべきか（ソフトBrexit）、それとも英国独自の規制に服すべきか（ハードBrexit）について、イングランドはハードBrexit派であり、他の地域はソフトBrexitを好んだ。これらについて政治的に決定を下す方法について、英国憲法には明確な唯一の基準が存在しない。他の国と異なり、革命や独立といった明確なconstitutional momentがあまりなかった英国では、憲法（constitution）

- 
- (3) 日本語では、constitutionの訳語として「憲法」を当てることが多い。しかし、この訳語は「法」という字が含まれている点で、the UK constitutionを語る際、本来は不適切である。英国の憲（法）学では、constitutionとconstitutional lawを区別するからである。後者は、法として裁判所が執行するルールや原則を指すのに対して、前者は、裁判所は執行せず政治的慣行に委ねられるという意味で「法」ではないconstitutional conventionを含む概念である。英国憲（法）（the UK constitution）は、とはいえ、constitutionの訳語に「法」という字を含まず「憲」などとすると、日本語の一般的な用法から離れすぎるため、最善の選択ではないものの、本稿では「憲法」とする。とりわけconstitutional lawを含まない場合には、「憲政」とする。また、constitutional conventionの訳語としては、「法」という字を含まないよう、「憲政慣習」という語を用いる。

は、一つの文書（成文憲法など）や一つの機関（憲法院など）が頂点に立つ単純なヒエラルキーではなく、多層構造を持つ。例えば、英国のdevolution制度は、議会の制定法や憲政慣習だけでなく、国際法問題でもある。

本稿では、いかにして英国のEUからの離脱が、英国の連合体としての存在を脅かすことになったかについて考察する。本節では、例の根をとりまいていた土壌にあたる、英国憲法の特徴、とりわけ欧州共同体加盟以降の同憲法の変遷とその多層構造について、本稿のテーマに関連する点に焦点を当てて概説する。次節では、Brexitの過程で最も紛糾した北アイルランド問題に焦点を当てる。そして第三節では、Brexitが悪化させたスコットランド問題について論じる。

## 2. 議会制民主主義

現在の多層構造を持つ英国憲法には、少なくとも三つの異なる民主主義に関わる決定原理が存在する。すなわち、議会制民主主義、直接民主主義、そして地域主義である。

三つの決定原理のうち、最も古く、憲法原則上基本となっているのは議会制民主主義（parliamentary democracy）である。ヴィクトリア朝時代の法学者であるAV ダイシーによれば、議会主権原則とは、端的に言って、議会は最高の立法権力を持ち、議会はいかなる法の制定・改廃も行うことができることを意味する<sup>(4)</sup>。

議会の制定法は、コモン・ローなど他の形式の法に優先する一方で、議会の制定法の間には規範的ヒエラルキーは存在しない。憲法制定権力や憲法改正権力が、特別な憲法改正条項によって、通常の議会政治から切り離されたいわゆる硬性憲法を持つ国と異なり、原則として、英国では、憲法的法律も、通常の法律と同様の手続きによって、議会が改変を行う。したがって、英国という国の形を決める連合や地方への移譲に関する法律も通常の議会法律であり、憲「法」原則上、議会はいつでも改正することができる。ただし憲「政」上は、後述するセウル慣習により、この限りではない。

議会主権の正当性を実質的に支えているのは、代表民主主義である。とりわけ下院（House of Commons）の議員は、First-past-the-post（FPTP）と呼ばれる小選挙区一回投票制で選出される。現在、小選挙区は全国で650ある。有権者は複数のリストの中から自分の支持する候補者一人にチェックをつける（一人のみ）。結果を集計して、選挙区

---

(4) AV Dicey, *Lectures introductory to the study of the law of the constitution* (JWF Allison ed., Oxford University Press 2013) 27.

内で最も多くの票を獲得した候補者が議席を獲得する。この制度では、一人の議員が一つの選挙区を代表する。二大政党制を維持するという観点から見ると、零細政党が議席を獲得することを阻止する効果があり、結果として保守党と労働党という二大政党にとって最も有利な制度である。そして、この二大政党が可能な限り多くの議席を獲得することは、ハング・パーラメントをなるべく阻止する効果があり、結果として議院内閣制の円滑な運用につながると考えられてきた。しかし、近年、地域利益を全面に掲げた政党の台頭により、FPTPは二大政党制ではなく地域代表を選出する制度へと変容しつつある。これと共に、ウェストミンスター伝統的な議院内閣制も変容しつつある。

### 3. 直接民主主義

英国でレファレンダムが実際に用いられるようになったのは、1970年代に入ってから、欧州共同体加盟後のことである。最初のレファレンダムが1975年に行われて以来、レファレンダムはますます頻繁に行われるようになってきている。直接民主主義による強い正統化効果により、党派を超えた分裂を収めることができると考えられている。なお、レファレンダムは、アドホック形式で、その都度、選挙民や投票方式等について、議会による特別の法律を制定して行われる。レファレンダムの結果は、諮問的であって議会や政府を法的に拘束するものではないが、英国の憲法改革を進める原動力として実質的に機能している。

最初に全国規模で実施された全国レファレンダムは、1975年、当時加盟したばかりの欧州共同体のメンバーで居続けるべきか否かを問うものであった。結果は、3割強が否定、6割強が肯定で、英国は欧州共同体にとどまった。

さらに本稿のテーマに関連するものを挙げれば、1990年代の終わりには、スコットランド、ウェールズ、そして北アイルランドで、それぞれの地域へのdevolutionの是非を問うレファレンダムが実施された。そして、各レファレンダムの結果をもとに、各国民への権限移譲の方式・範囲がそれぞれデザインされ、個別に立法化された。連邦制度を採用する国では、通常、連邦制度は画一的で憲法的保障が付与されている。対照的に、英国のdevolution制度は、被移譲地域ごとに実施されたレファレンダムおよび個別の交渉結果に基づく、オンデマンドで非対称的な設計を特徴としている。

2014年には、スコットランドで、英国連合から独立すべきか否かを問うレファレンダムが行われた。結果としては、残留派がかりうじて多数を占めたが、残留キャンペーンの際に、主要な政党のリーダーらがスコットランドへのさらなる権限移譲を約束したこ

とから、直後の法改正により、スコットランドはかつてない規模の権限を中央から移譲されることになった。残留の決め手となった理由は、独立国家として再度EUに加盟することは現実的に困難であるから、英国連合内にとどまりEUの恩恵を受けた方が良いというものであった。これが、その後決定されるBrexitとの関係で、スコットランドと中央の関係を悪化させる引き金ともなった。

2016年、EUから離脱すべきか残留すべきかを問うレファレンダムが全国レベルで実施され、全国レベルでは、離脱が僅差の51%を占めた。しかし、欧州懐疑主義（Euro scepticism）は基本的にイングランドの現象であったこともあり、スコットランドおよび北アイルランドでは残留派が多数を占めた。このような国民ごとの結論の差異は、Brexit交渉時の紛糾を通して、さらなる地域主義の高まりと、地域とウェストミンスター議会との間の緊張関係を招くことになった。

#### 4. 地域民主主義

英国で現在の形（devolution制度）<sup>(5)</sup>における地域主義が形成されたのは、1990年代の終わりである。この制度は、中央がこれまで有していた立法・執行権の一部を地方に移譲することで、より効率的な行政とより住民の意思に密着した意思決定を実現することを目的としている。留保事項と移譲事項の両方に密接に関わるというEU法の特性により、Brexitは、地域主義と議会主義、そして地域主義と全国規模の直接民主主義との間の対立を浮き彫りにした。

現在のUnited Kingdomとしての英国連合自体は、歴史的にイングランドが中心となり、イングランドとそれ以外の王国との間で個別にかつ漸進的に形成されてきた。法的な面では、1536年、ウェールズ併合令により、ウェールズが法的にイングランドの支配下に置かれた。1707年連合法により、イングランドとスコットランドとの間の連合が成立し、グレートブリテン王国が誕生した。1801年には、連合法によりグレートブリテン王国とアイルランド王国との間の連合が成立し、グレートブリテン及びアイルランド連合王国が誕生した。その後、アイルランド島ではトラブルが続き、アイルランドは1920年代に独立を遂げ、北アイルランドのみが英国連合に残った。

連合が発足して以来、スコットランドは別の法体系を保持してきたし、アイルランド

---

(5) なお、現在では、devolution制度はより小さなレベルの地方公共団体への権限移譲も含む制度となっているが、本稿でdevolutionと言うときは、スコットランド、ウェールズ、そして北アイルランドへの移譲のみを指す。

島では長年にわたるトラブルゆえ、北アイルランドには一定の自治が認められていた。とはいえ、1990年代後半まで、形式的には、英国は中央集権の単一国家であったといえる。トニー・ブレア率いる労働党が1997年選挙のマニフェストで、**devolution**にむけたレファレンダムを約束し、政権を取ったことで状況が変わった。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドではそれぞれレファレンダムが実施され、その結果に応じて、1998年Scotland法、1998年Government of Wales法、そして1998年Northern Ireland法が制定され、中央政府からの**devolution**が実現した。

## 5. 多層憲法 (multi-layered constitution)

三つの民主主義の関係を複雑化しているのは、多層憲法という英国憲法の特徴である。この多層憲法をよく体現している**devolution**制度は、**constitutional law**としての憲法だけでなく、憲政慣習および国際法といった多層構造を持つ。

英国の**devolution**は他の国にいうような連邦制度とは異なると解されている。基本的な相違点の一つは、憲法改正条項の不在および英国流の議会主権からの帰結として、制度が硬硬化 (**entrenched**) されていないという点である。この点、議会主権原理のもとでは、議会が現在の法を廃止して**devolution**を廃止することは「法的には」可能である。このような柔軟性により、1998年以来、実際に何度も法改正が行われ、移譲事項の範囲も変更されてきている。

これに対して、憲政上は、セウル慣習 (**Sewel Convention**) と呼ばれる憲政慣習 (**constitutional conventions**) が**devolution**制度を保障する機能を果たしている。セウル慣習によれば、既に移譲した事項についての法律改正、および被移譲立法府または被移譲執行府の権限を変更する法律改正は、通常、被移譲政府の合意なしには行わない。このような法律改正を含む法案を議会に諮る場合には、被移譲政府の见解を考慮するため、事前に被移譲政府に対して諮問を行う。これに対して、被移譲政府は、立法合意 (**Legislative Consent**) に関する覚書として、法案の目的および、なぜ合意が必要とされるかについて発表する。続いて、ウェストミンスター議会で法案が最終調整段階に入る前に、被移譲政府は、立法合意動議に対して、合意を与えるか否かを議決する。

セウル慣習は、これまで特に問題となったり争われたりすることはなかったが、英国のEU離脱により状況が変わった。EU離脱に関する立法は、移譲された事項に関する変更を含むため、英国政府側は、この離脱立法はセウル慣習の範疇に属することを認めた。そして、後述するように、被移譲政府、特にスコットランドはEU離脱関係法案に対す

る合意を否決した。これに対して、ウェストミンスター議会は、被移譲政府の同意なしに、法案を可決した。2017年ミラー第一次判決で、最高裁<sup>(6)</sup>は、ウェストミンスター議会被移譲政府の合意なしに英国のEU離脱を可能にする立法を行うことができるかという問題に関して、セウル慣習は法的拘束力があるものではなく、被移譲政府の合意は立法のための法的要件ではないと判断した。また、セウル慣習は、2016年Scotland法および2017年Wales法に書き込まれているが、これは単に議会立法がこの慣習を承認（recognise）しているに過ぎず、憲法慣習を法律に性質転換する効果があるわけではないとされた。

devolution立法では、最高裁判所には、中央と被移譲政府の間で権限分配について争いが生じた場合にこれを裁定する特別な地位が与えられている。後述のように、2022年11月、最高裁が、スコットランドの独立を問うレファレンダムに関し、スコットランド議会がその立法をする権限を有しないと判断したのはその一例である。

さらに、北アイルランドに関しては、その特殊な歴史により、憲政慣習に加えて国際法がdevolution制度を保障している。1801年連合法が制定されてからも、住民の多数がカトリックであるアイルランドでは、カトリック教徒の権利制限に対する不満が募っていた。19世紀中盤に発生したアイルランドじゃがいも飢饉では、アイルランド人口は壊滅的なダメージを受け、生き残った多くはアメリカ合衆国やカナダに移住した。残ったアイルランド人はイングランド側の対応の悪さにさらに憤りを募らせた。19世紀後半以降のホームルール論争を経て、1919年、アイルランドは独立を宣言し、1921年、英国側はこれを承認した。この際、北アイルランドは、英国側にとどまることを選択した。しかし、60年代後半以降、北アイルランド内では「ザ・トラブル（The Troubles）」と呼ばれるユニオニスト（英国との連合に積極的）とナショナリスト（英国との連合に消極的）との間の武力衝突を含む抗争が続くようになった。この抗争に終止符を打ったのは、アイルランド系移民の子孫である当時のクリントン合衆国大統領の介入で実現した、グッド・フライデー合意であった。

1998年4月1日、グッド・フライデー合意がアイルランド、北アイルランドのほとんどの政党と英国政府の間で締結された。この合意は、武装組織の武装解除、および北アイルランドが英国の一部であることを承認した。また、民主的な北アイルランド議会、

---

(6) 2005年憲法改革法に基づき、これまで貴族院が果たしていた役割を引き継ぐ形で設立された。英国（United Kingdom）全体の最高裁判所である。

北アイルランド執行部を設置し、南北アイルランドの協調を図るため、南北大臣評議会、南北議会間アソシエーション、南北諮問機関を設置することとされた。さらに、英国とアイルランドの協調関係を促進するため、英アイルランド政府間評議会、英アイルランド評議会、英アイルランド議会間機関などの設置が盛り込まれた。

次節では、英国にとって法的拘束力のある国際法を構成するこのグッド・フライデー合意の存在が、いかにBrexit交渉を非常に複雑にしたかについて検討する。

## II. Brexitとアイリッシュ・バックストップ

### 1. 英国連合、欧州連合、そしてアイルランドの関係

現在の英国とアイルランドの関係は、もともと互いが欧州連合加盟国であることを前提にして、築き上げられたものであった。1960年代、英国とアイルランドは当時の欧州共同体への加盟交渉を試みていたが、当時の仏大統領シャルル・ド・ゴールは1963年、フランスは英国の加盟を望まないことを明言し、アイルランドの加盟交渉も頓挫した。1967年の第二次加盟交渉の際も、英国とアイルランドの加盟はド・ゴール大統領によって頓挫させられた。ド・ゴールが退陣し、後任のジョルジュ・ポンピドゥーはフランスが英国の加盟を阻止しないことを約束し、英国とアイルランドは1972年、新たな加盟交渉を開始した。1973年、両国は同時に欧州共同体に加盟した。

英国とアイルランドの欧州共同体同時加盟は、英国とアイルランドの関係にとってプラスの影響をもたらした。もっとも、両国の共同体加盟当時は、1960年代から30年続いたアイリッシュ共和国軍と英国派武装兵力および英国治安部隊との間の紛争が進行中であったため、武装兵力が両国の境界であるチェックポイントに駐留していた。後に、1998年のグッド・フライデー合意により、武装解除が達成され、さらにEUにおける関税同盟と物流チェックを排除することによる経済的協調の結果として、英国とアイルランドの境界線上のポストは完全に撤廃されることになった。

法的な面で言えば、EU加盟国としての地位が議会主権原則を変容させたか否かに関しては、争いがある。有力説は、二元主義を理由に、法的形式的な観点からこれを否定する。国際法的側面はともあれ、国内法的側面から見れば、EU法が国内法レベルで法的拘束力を有するのは、議会による立法による効果に他ならない。そして、そのような立法は通常立法と同様、議会が望みさえすればいつでも改廃が可能だからである。こ



の立法とは、EU法一般に直接執行力を与えるため、欧州共同体への加盟と同時に制定された、1972年欧州共同体法である。Brexitの過程で廃止されるまで、そのSection2(1)が、EU法に対し一般的包括的な形で、国内法的効力を付与していた。

### Section 2(1)

All such rights, powers, liabilities, obligations and restrictions from time to time created or arising by or under the Treaties, and all such remedies and procedures from time to time provided for by or under the Treaties, as in accordance with the Treaties are without further enactment to be given legal effect or used in the United Kingdom shall be recognised and available in law, and be enforced, allowed and followed accordingly; and the expression "enforceable EU right" and similar expressions shall be read as referring to one to which this sub-section applies.

同条文の特徴は、単に特定のEU法に対して国内執行力を与えるだけでなく、将来制定されるものも含めEU法全てに対して、内容を問わず一般的に国内執行力を与え、もって国内裁判所の裁判官がEU法を直接適用することを可能にする点にある。この1972年法の、全てのEU法を内容を問わず自動的に国内法に変換する「導管」としての機能は、後にテリーザ・メイ首相が離脱通知をする際の手続要件をめぐる世紀の重要憲法判例とされるミラー第一最高裁判決を生んだだけでなく、その後の離脱交渉をめぐる議会のデッドロックを引き起こした。

## 2. ミラー第一判決と議会主導のBrexit?

EU離脱の法的手続は欧州条約50条に簡単な規定があり、50条を援用した通知によって離脱交渉が開始される必要があった。当時のメイ首相は、2016年10月、2017年はじめに50条通知を行うことを表明した。しかし、ミラー氏らはこれが違法であるとして提訴した。執行府側の主張は、EUからの離脱は、外交に関する事柄として、国王大権に帰属する事項であるため、（女王への助言を通じて）執行府に実質的決定権限があると主張した。

2017年1月24日、最高裁はミラー第一判決で、8対3で、50条通知は議会の関与なしに行うことはできないとの判断を下した。その理由として挙げられたのは、1972年法の性質であった。前述のように、1972年法は、全てのEU法を、その内容を問わず自動的

に国内法化する効果を有する。しかし、離脱の達成によりEU法が国内執行力を持つことはなくなるから、EU離脱は、1972年法を廃止するのと実質的には同じ効果を有する。そして、そうした結果を執行府のみの決定に委ねることが1972年法を制定した議会の意思であったとは考えられない。こうして最高裁は、離脱プロセスの引き金を引く50条通知は、執行府が実質的決定権を有する国王大権の権限外事項であり、これを議会の授権なしに行うことは違法である、と結論づけた。

ミラー第一最高裁判決を受け、2017年3月、2017年European Union (Notification of Withdrawal) 法が議会による法律として制定された。そして、この法に基づき、3月29日、英国はEUに対して欧州条約50条を援用した離脱通知を行った。また、ミラー第一最高裁判決は、EU離脱における議会の関与が不可欠であることを示唆していた。レファレンダムでも僅差であった上、もともと与党である保守党内でも意見が分かれるEU離脱に関する交渉をスムーズに進めるには、与党の議席数を増やして議会の支持を固めておくことが重要であった。

ウォルター・バジヨットの言葉で言えば、議院内閣制の鍵は、執行府と立法府の「密接な連合 close union」と「ほぼ完全な一体化 nearly complete fusion」にある<sup>(7)</sup>。議院内閣制の下では、内閣は議会の多数派政党が独占し、執行府と立法府の関係は分立というより協働である。議院内閣制の下で執行府が機能するためには、議会の信任と支持が不可欠である。伝統的に、英国の議院内閣制の下では、二大政党制の下、時の政党が同時に下院の多数議席を保持することに加え、党内規律および解散権の存在によって執行府と立法府の連合が保たれていた。

しかし、メイ政権の下、議院内閣制を取り巻く状況は、19世紀にバジヨットが認識したそれとは既に異なっていた。二大政党制から多数政党制への移行は、その一つである。多数政党制と議院内閣制の組み合わせは、執行府と立法府の関係を極めて不安定にする。この対策として制定されたのが、これまで国王大権として内閣総理大臣の助言によって行使されてきた解散権を制限することを目的とする、2011年Fixed-term Parliaments法であった。2010年総選挙の結果、保守党は過半数を獲得できず、当時の首相デイヴィッド・キャメロン率いる保守党は、自由民主党と連立内閣を組む必要があった。連立内閣の下では政治運営が不安定になりやすく、解散権の存在は、この不安定性をさらに増す要素であった。そこで、解散権制限立法を制定することが、保守党と自由民主党の連立

---

(7) Walter Bagehot, *The English Constitution* (Paul Smith ed., Cambridge University Press 2001) 8-9.

合意に取り込まれ、翌年、同法が制定された。同法は、これまで国王大権として首相が実質的決定権を有していた解散権を議会の制定法によって制限し、原則として総選挙は5年に1回のみと定めるものであった。この例外は限定的にのみ認められ、(1)解散について下院の3分の2以上の賛成が得られた場合、あるいは(2)不信任決議がなされ、かつ14日以内に議会の信任決議を得られる新内閣が組織できない場合に限られる。

Fixed-term Parliaments法によれば、2020年5月まで総選挙は行われなかった予定であったのに対し、Brexitの是非をめぐる党派を超えた分裂が存在した。当時メイ首相率いる保守党は単独で議会の過半数の議席を保持していたが、離脱をめぐる交渉に対する議会の支持をスムーズに取り付けられるようにするには、総選挙が必要であった。メイ首相率いる当時の保守党政府は、Fixed-term Parliaments法に定められた例外にあたる下院の3分の2以上の賛成を得ることに成功し、2017年総選挙が実施された。

総選挙を実施することには成功したものの、メイ政権はまたも変容した議院内閣制に悩まされることになった。前述のように、二大政党制を維持するためのFPTP選挙制が地域主義の台頭を後押しする制度に変容しつつあった。選挙の結果、保守党は13議席を減らし、政党の中では最多ではあるものの、42%の議席しか獲得することができなかった。これに対して、労働党は30議席を増やし、40%を獲得した。メイ首相率いる保守党が連立して手を組むことにしたのは、北アイルランドの政党である民主統一党であった。

こうして、メイ政権は、Brexit交渉において、民主統一党と与党のバックベンチャーという二面作戦を余儀なくされた。バックベンチャー・リベリオンと呼ばれる、内閣のメンバー以外の与党議員による政府法案への支持拒否もより頻繁に起こるようになっていたが、とりわけメイ政権下ではこれが何度も起こることになった。結局、後述するアイルランド問題（アイリッシュ・バックストップ）が足枷となり、メイ政権は、離脱交渉とそれに対する議会の支持を最終的に取り付けることはできなかった。議会はメイ首相の提案する離脱案を否決し続け、メイ首相は2019年夏に辞任を発表した。

### 3. 議会休会騒動とミラー第二判決

メイ首相の退陣後、首相に選任されたボリス・ジョンソンは、アイリッシュ・バックストップを白紙にすると宣言した。しかし、ジョンソン首相にとっての最大の問題は、メイ首相にとってのそれと同様に、紛糾を続ける議会であった。首相に就任して1ヶ月後、ジョンソン首相がまず行ったのは、国王大権を使った議会の休会（prorogation）であった。伝統的に、9月の短い期間、ウェストミンスター議会は休会する。この休会命

令は国王大権に属するため、首相の助言によって行われる。しかし、8月28日にジョンソン首相の助言によって下された女王の命は、ウェストミンスター議会は9月9日から休会し、この休会期間は10月14日に再度開会されるまで続くというものだった。この10月14日の再開会日は、当時予定されていたEU離脱の17日前であった。

ミラー氏らはこの休会に関する合法性を争う訴えを提起し、司法審査に関する訴えの利益が認められた。9月初め、高等法院（High Court of Justice）は、国王大権の範疇に属する議会の休会は政治問題であるから司法審査の範疇には含まれないとした。これに対して当時のレディー・ヘイル最高裁判長率いる最高裁は、9月24日、全会一致で、女王による休会命令は違法無効であり法的効力を全く持たないとし、したがって、議会は休会命令をなかつたものとして今すぐに再開会してよいと宣言した。

ミラー第二事件の裁判過程で争点となり、かつ高等法院と最高裁の結論を分けた論点は、議会の休会に関する審査が司法権の範疇に属するか（*justiciability*の問題）という点であった。議会の休会は国王大権（*royal prerogative*）に属する。かつては、国王大権は政治問題に深く関わるため司法審査は及ばないというカテゴリカルな理解も有力であったが、少なくともここ数十年の司法審査においては、こうしたカテゴリカルな理解はもはや取られておらず、大権に属する個別の事項に応じて、司法審査の範疇に属するか否か個別具体的に判断をすべきとされている。この点、1689年Bill of Rights 9条によれば、議会内での発言を裁判所で争うことはできないとされ、この条文が現在でも議会の自律権の根拠と解されている。この点、議会の休会は議会の自律権に属するという政府側の主張は、君主は伝統的にQueen in Parliament（現在ではKing in Parliament）と言われるように、議会と一体と解することができるから、国王の休会命令も議会自身の命令と同視できるというものである。また、そうでなくても、本件は憲法慣習に属する事項であるから、司法審査を及ぼすべき事案ではないと主張する。これに対して、本件は司法審査の範疇内であるとする立場は、国王の休会命令は議会ではなく首相の助言によって行使されるから、議会自身の決定と同視することはできないと主張する。この立場をとった最高裁は、EU離脱という差し迫った重要事項を議会が議論しなければならない期間に、なぜ議会を1ヶ月以上という通常よりはるかに長い期間休会しなければならないのか、政府は全く合理的な理由を提示していないから、ボリス・ジョンソンによる女王への助言は、執行府の説明責任を問うという、憲法原則上重要な議会の機能（*parliamentary accountability*）を妨げる（*frustrate*）ためになされたものとして、違法無効であると結論づけた。

国王大権による休会という手段で紛糾する議会を抑えられなかったボリス・ジョンソンは、テリーザ・メイが2017年総選挙を施行した時のように下院の3分の2以上の議決を得ることもできなかった。前述のように、Fixed-term Parliaments法の下では、基本的に総選挙は5年に1回であり、国王大権による自由裁量的な解散は封じられていた。しかし、前述のように、英国では不文憲法と議会主権原理のもと、憲法的法律であっても議会の通常法律によって改廃することが可能である。そこで、ジョンソン政権は2019年Early Parliamentary General Election法を制定し、総選挙を施行した。個別法律によって総選挙が実施されるのは、憲政史上初めてのことであった。また、この法律は10月29日、1日のみの急速審理手続で下院を通過し、30日に上院の第二読会以降の残りのステージを通過し、31日、女王の裁可を得て成立した。同法によって実施された2019年総選挙の結果、保守党は歴史的な勝利を遂げ、ジョンソン政権は2017年総選挙以来のハング・パーラメント下の少数内閣状態から脱出することに成功した。また、同選挙での保守党マニフェストの約束通り、2011年Fixed-term Parliaments法は、以前の裁量的解散権を復活させる2022年Dissolution and Calling of Parliament法により廃止された。

#### 4. 北アイルランド問題とBrexit

21世紀の議院内閣制を取り巻く状況が、バジヨットが19世紀に認識したそれとは異なっていたとはいえ、なぜEU離脱をめぐる交渉はここまで紛糾したのか。実質的な理由の一つは北アイルランド問題である。前述したように、1973年、アイルランドと英国は同時に欧州共同体に加盟した。英国のEU離脱は、アイルランド島に、非EU加盟国（英国）とEU加盟国（アイルランド）が共存することになることを意味している。EUは、加盟国間で関税、食品・医薬品規制基準、市民権などのルールを統一化することで、加盟国間での人とモノの流れを自由化することにコミットしている。しかしこの自由な人とモノの流れは、EU法の適用が及ばない非加盟国との間で実現することは難しい。もしそうであるとすると、北アイルランドとアイルランドの間の境界線には、何らかのチェックポイントを置いて少なくともモノの流れをコントロールすることが必要である。

しかし、こうした技術的な考慮を超えて、北アイルランドとアイルランドとの間の国境は、とりわけアイルランド人にとって非常にセンシティブな政治問題である。北アイルランド内では、今でもユニオニスト（英国との連合に積極的）とナショナリスト（英国との連合に消極的）の対立は存在し、今現在に至っても、暴力的な事件が発生することが皆無ではない。グッド・フライデー合意は、英国とアイルランドが、北アイルラン

ドとアイルランドの間にハードボーダーを作らないことを約束することで、30年にわたる武力衝突（トラブル）を終わらせたことは前述した通りである。アイルランドにとって、英国のEU離脱は、グッド・フライデー合意を反故にする方向への動きと見られた。

英国政府のもともとの立場は、アイルランドの国境問題は、離脱が済んでから英国とEUの関係を築く中で解決されるべき問題だというものであった。これに対して、離脱後もグッド・フライデー合意は実質的に守られるべきであるというアイルランド側の強い意向により、EU側は、アイルランド国境に関する問題は、離脱合意の中で法的拘束力のある取り決めがなされるべきであると主張した。2017年12月にEUと英国政府が共同で発表したレポートは、英国が、アイルランド島を分割するハードボーダーを避けるために、北アイルランドについて特別な取り決めをする用意があること、2020年12月に終わる経過期間中にこの取り決めが合意に至らない場合には、英国はEUの域内市場および関税同盟に関する規定に服することを宣言した。

2018年2月に欧州委員会が発表した離脱合意の草案は、基本的に北アイルランドとそれ以外の英国の領土を分け、北アイルランドに関してのみ関税とモノについてこれまでのEUルールを適用するというものであった。これは、アイルランドと北アイルランドのハードボーダーを避けつつ、加盟国であるアイルランドにEU基準を充たさない商品が流入することを避けるための、アイリッシュ・バックストップと呼ばれる。この草案が意味していることは、国境を事実上、北アイルランドとアイルランドの間から、英国とアイルランド島を隔てるアイルランド海に後退させるというEU側の（あるいはアイルランド側の）意図であった。メイ政権側は、このEU側からの提案は英国全体の憲法的一貫性を侵害していると主張し、このようなアイリッシュ・バックストップがもし必要なら、それは北アイルランドだけでなく、英国全体に適用されるべきであると主張した。そこで英国政府側は、2018年夏、一時的に英国全土に適用される、EUルールと互換性のある「コモン・ルールブック」の創設を提案し、そもそも英国側が実質的にEUルールに従うことになる以上、ハードボーダーの創設は不要であると主張した。これに対して、EU側は英国側の提案を拒否した。

しかし、EU側にとって本来必要なのは単なる技術的なチェックポイントであったにすぎない。2018年夏頃、EU側では、ドラマチックになりすぎているきらいのある英国の離脱交渉の軌道を修正したいという流れも生まれた。2018年11月、英国側とEU側の双方による、北アイルランド議定書を含む離脱合意草案が発表された。EU側は、当時のメイ政権側の主張である英国全体にEUとの統一関税域を適用するという事で譲歩

し、それ以上のEU規制は北アイルランドにのみ適用されるという内容になった。

しかし、アイリッシュ・バックストップは、国会討論で最も紛糾した点であった。北アイルランド人の多くにとって、このバックストップは、北アイルランドに対してEUマーケットと英国マーケットの両方にアクセスできる有利な立場を与えるものであった。しかし、メイ政権と連立を組んでいた北アイルランドの民主統一党は、北アイルランドと英国の残りの領土に対して異なる規制が適用されることを認めることは、英国内における北アイルランドの地位を危うくするとして、アイリッシュ・バックストップに反対した。また、その他の離脱派は、英国全体にEUの関税ルールを適用することは、そもそも主権を取り戻す（‘Take back control’）ための離脱であるのだから受け入れられないとして反対した。議会は紛糾し、メイ政権の交渉案を否決し続け、2019年夏、メイ首相は辞任した。

後任のボリス・ジョンソン首相は、アイリッシュ・バックストップを全て白紙にすると言明し、EU側に対して、バックストップは反民主主義的であり、グッド・フライデー合意の繊細なバランスを弱体化させると主張した。個別法律を制定するという裏技により実施した2019年総選挙で大勝した後、ジョンソン政権はEUとの間で、離脱合意に取り込む北アイルランド議定書の交渉を開始した。

ジョンソン政権とEU側の交渉の末、北アイルランド議定書は、基本的に北アイルランドのみが食品と関税などに関するEUルールに従うという内容になり、2019年12月に締結され、2020年1月に批准された。この北アイルランド議定書は、事実上、通商にかかわる国境線を、北アイルランドとアイルランドの間から、事実上アイルランド島と残りの英国領を隔てるアイルランド海まで動かすことを意味している<sup>(8)</sup>。

## 5. 北アイルランド議定書（NIP）法案

北アイルランド議定書は、英国にとっては、結局は英国のもともとの意に反してアイルランド海に貿易上の境界線を移動させる結果となった。同議定書の適用により、英国

---

(8) 2020年1月に批准された北アイルランド議定書がこれまで議論されてきたバックストップと実質的に異なる点は、合意メカニズムが新たに挿入されたという点である。この合意メカニズムは、EU法の長期的適用に関して北アイルランド議会に実質的な決定権を与えるものである。具体的には、北アイルランド議会は、議定書の適用が開始される2021年1月1日から4年経過した時、単純多数決により、EU法の継続的適用について合意するか適用をやめるか投票を行うことができる。もし後者の結論が出た場合、議定書は2年後に適用が終わることになる。また、その後も4年ごとに、北アイルランド議会はEU法の継続的適用について投票することができる。

から北アイルランドへの物流が、手続的な煩雑さを増した。いくつかの大手スーパーマーケットは数百のアイテムを英国から北アイルランドへの送付リストから外した。また、薬品類を英国から北アイルランドに輸送するには関税申告書が必要となるため、多くの英国企業が北アイルランドでの販売を停止した。この結果、北アイルランドのスーパーマーケットでは、空になった棚が目立つようになった。このことは、北アイルランドは今後英国よりもアイルランドやその他のEU加盟国から多くの商品を輸入しなければならないことを意味している。2020年1月31日に正式に英国がEUを離脱してから、2020年中旬には既に、ジョンソン政権は、離脱合意に含まれている北アイルランド議定書が看過できないほどの問題を英国に発生させていると主張するようになった。

EUとの間のBrexit再交渉が遅々として進まないことから、2022年6月に政府が発表した北アイルランド議定書法案は、もし成立すれば、英国側が北アイルランド議定書を一方的に破棄することを国内法的に可能にする<sup>(9)</sup>。同法案の問題点は、北アイルランド議定書の特定の条項が英国内で適用されないようにすること、および、政府が他の北アイルランド議定書の条項の英国内での適用を停止することができるようにする点にある。議会主権原理と二元主義によれば、形式的に言ってこうした立法は可能であるとはいえ、法の支配原理、EUと英国間の信頼関係、そして英国の国際法無視の態度がロシアや中国に与える助長的影響などの観点から、同法案は極めて問題視されている。

### III. Brexitとスコットランド独立運動

#### 1. 2016年EUレファレンダムが明らかにした地域分断

EUからの残留・離脱の是非をめぐる、政党政治によっては解決が困難な党派を超えた分裂を収めるため、当時のキャメロン政権はEUレファレンダムの実施を決定し、2015年EUレファレンダム法が成立した。残留派のスローガンは、‘Britain stronger in Europe’であった。これに対して離脱派 (Vote Leave) は、毎日五千万ポンドもの資金がEUに流れていることを扇動的な形で強調し、この資金をNHS (国民保険) に回そう、主権を取り戻そう (‘Take back control’) と呼びかけた。当時、離脱キャンペーンを張っ

---

(9) 同法案が国際法違反になるか否かについては、マーク・エリオット教授の以下のポストも参照。<https://constitutionallawmatters.org/2022/06/does-the-northern-ireland-protocol-bill-breach-international-law/> (最終アクセス2023年1月8日)



ていた政治家の中には、ロンドン市長であったボリス・ジョンソンが含まれる。2016年6月、EUに残留するか離脱するかを決定するレファレンダムが実施された。結果は、52%が離脱に賛成し、残留派はわずかに過半数に届かなかった。当時の保守党のデイヴィッド・キャメロン首相は、残留キャンペーンの失敗の責任をとって辞任し、テリーザ・メイが後任の座についた。

2016年EUレファレンダムは、社会の分断、とりわけ地方対都市という社会の分断を浮き彫りにした。地域別のレファレンダムの結果を見ると、スコットランドおよび北アイルランドの多数派は残留を選択したのに対して、イングランドの多数派は離脱を選択した。後述するように、このギャップは、スコットランドの独立運動を再燃させ、移譲政府によるEU離脱関係法案へ立法合意を与えることの度重なる否決を招くことになった。イングランド内の地域別のレファレンダムの結果を見ると、イングランド全体が離脱を望んでいたわけではない。大ロンドン都市圏およびオクスフォード、ケンブリッジをはじめとした大学都市では残留派が多数を占めたのに対して、イングランド内の地方では離脱派が多数を占めたことがわかる。

この結果から指摘されるのは、ソーシャル・モビリティが招いたstayersとmoversという社会の分断である。ソーシャル・モビリティは一般的に言って、個人の学歴と相関性があるとされる。英国では、大学進学をする若者は全体の約半数であり、その他の約半分は、就職するか、職業専門学校などの道を選択する。大学に進学した若者は地方から出ていき、その後ロンドンや他の大都市でより良い就職の機会を得るため、そのまま地方には帰ってこないことが多い。こうした頭脳流出は地方の困難の種となっている。こうした人々は自身の学歴やスキルにより、基本的に世界のどこでも就職でき、地域や国境を越えて移動する傾向があるため、moversやleaversと呼ばれる。moversにとっては、アクセスできる都市が増えれば増えるほどチャンスが増えるため、域内における人の自由な移動を保障するEUは彼らのチャンスを後押ししてくれる存在である。

これに対して、カレッジに進学せず、義務教育を卒業後そのまま就職あるいは職業訓練学校のルートを選択したグループに属する若者は、生まれた故郷にそのまま留まることが比較的多いと考えられる。地方にそのまま留まる人々はstayersと呼ばれる。stayersが地方に留まる理由はさまざまであり、単にその地域に満足しているから留まるという人もいれば、家族や配偶者などの都合で留まるという人、満足していないが外に出られないという消極的な理由で残っている人まで、さまざまである。stayersにとって、欧州から流れ込む安価な労働力は脅威であった。

movers対stayersという仮説は、地域別のレファレンダムの結果をよく説明している。調査によれば、修士号や博士号といったpostgraduateの学歴を持つグループでは残留派が7割以上を占めたのに対して、白人でかつ学士（undergraduate）の学位を持たないグループでは離脱派が7割以上を占めた。残留派が多数を占めた大ロンドン都市圏やケンブリッジ、オクスフォードといった大学都市は、moversの中心地である。これに対して、イングランド内のそれ以外の地域、つまりstayersの住む地域では、離脱派が多数を占めた。なお、アメリカ合衆国では、調査によれば、学士の学位を持たない白人によるトランプ支持率は7割以上であった。デイビッド・ランシマン教授は、英国におけるEU離脱支持層と米国におけるトランプ支持層の構成の近似点が、両国における同様の社会分断構造を示唆することを指摘している<sup>(10)</sup>。

## 2. 'Take Back Control'：戻った権限はどこへ

離脱派のスローガンは‘Take back control’であったが、EUから戻ってきた権限がどうなるのか、どこに帰属するかに関しては、コンセンサスが存在しなかった。前述のように、EU法の規制は、1998年のdevolutionで地域に移譲された事項にも深く関わっていた。2016年EUレファレンダムは単に離脱を是とするだけであって、ハードないしソフトBrexitのどちらが望ましいのか、戻ってきた権限は中央と地方のどちらに帰属すべきかといった問題に関しては、何の解答も提供しない。

Brexitの条件交渉に関して責任を負っていたのは英国政府であり、前述のように、その条件はウェストミンスター議会によって承認される必要があった。スコットランド国民党は、EUから戻ってきた権限はそのまま被移譲政府・議会に戻されるべきだと主張し、英国政府・議会に一旦保留する政策を、ウェストミンスターによる「裸の権限掌握 naked power grab」として非難した<sup>(11)</sup>。これに対して、英国政府・議会の政策を擁護する側によれば、これは単なる（一時的な）「権限拡大 power surge」である<sup>(12)</sup>。

スコットランド議会、北アイルランド議会、およびウェールズ議会は、いくつものBrexit関連法案に関して立法合意を与えることを否決した。前述のように、セウル慣習

(10) David Runciman, ‘How the education gap is tearing politics apart’, Guardian, 5<sup>th</sup> October 2016 <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/05/trump-brexit-education-gap-tearing-politics-apart>（最終アクセス2023年1月10日）。

(11) 英国議会・下院ライブラリー、<https://commonslibrary.parliament.uk/eu-powers-after-brexit-power-grab-or-power-surge/>（最終アクセス2023年1月10日）

(12) Ibid.

によれば、ウェストミンスター議会は、移譲された事項に関して通常、当該議会の合意なしに立法することはしないとされる。そして、最高裁はミラー第一判決にて、裁判所の任務は法の支配 (rule of law) を守ることであるところ、セウル慣習は (法ではない) 憲政慣習であるから、裁判所はこれを執行しないと明確に判断していた<sup>(13)</sup>。つまり、被移譲議会は移譲された事項に関するウェストミンスター議会の立法に対して立法合意を与えることを拒否することはできるが、この拒否はウェストミンスター議会による立法に対する法的な拒否権を構成するものではない。

とりわけ2019年にEUと英国の間で最終的に締結された離脱合意に対して国内法的執行力を与えるためのEuropean Union Withdrawal Agreement法に関しては、スコットランド議会、北アイルランド議会、およびウェールズ議会が揃って立法合意を与えることを拒否した。これにもかかわらず、ウェストミンスター議会は立法を可決し、2020年1月、同法は成立した。また、同年、英国の市場規制に関するInternal Market法が、スコットランド議会の立法合意拒否にもかかわらず成立した。

Brexitをめぐる英国政府・議会の態度は、スコットランド、北アイルランド、およびウェールズの立場から見れば、他の三つの地域と比較して圧倒的人口を誇るイングランド国民による、全国規模のレファレンダムを用いた離脱の決定と合わせて見たとき、Brexitを奇貨として、devolution制度を無視した「屈強な統一主義 muscular unionism」を誇示しているかのようにも見える。そして、こうしたメッセージは、EU抜きの新たな英国憲法秩序におけるdevolution制度の位置付けに、暗い影を落とす。

### 3. indyref2

現在のスコットランド国民党の独立主張の核となっているのは、基本的に次の二点である。すなわち、スコットランド人はEUに残りたかったのに、意に反してEUから離脱させられたこと、および、スコットランドの独立をマニフェストに掲げるスコットランド国民党を、スコットランド国民が二度にわたり総選挙で支持したことである。スコットランドの独立は、その後のEU加盟のための第一歩と考えられている。

2014年にスコットランドで実施されたレファレンダムでは、スコットランド人は55対45で英国の連合内にとどまる決定をした。しかし、結果としては残留派が勝ったものの、数字は多くの人が想像していたよりもはるかに僅差であり、人々にショックを与えた。

---

(13) R v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5, paras 136-152.

レファレンダムで一旦残留が決定されたにもかかわらず、スコットランドの独立が再び取り沙汰されるようになったのは、EU離脱のレファレンダムが原因である。2016年に実施された、英国がEUに残留すべきか離脱すべきかを問うレファレンダムは、英国政治がいかに地域ごとに分断されているかを、これまでにないほど明確にした。英国全体で見れば、離脱派はかろうじて過半数に達したものの、スコットランドに限った結果を見れば、62%のスコットランド人が残留を望んでいたことがわかる。2016年スコットランド議会選挙では、スコットランド国民党は、スコットランドが自らの意思に反してEUから離脱させられたことを理由として、独立に関する二回目のレファレンダム（indyref2）を実施することをマニフェストに取り込み、2011年に引き続き第一党の地位を確保した。

スコットランド議会の権限は、後に何度か改正された1998年Scotland法によって決定されており、同法で中央に留保された事項について、スコットランド議会は立法することができない。そして、スコットランドと英国の連合に関する事項は、留保事項に含まれている。2014年のレファレンダムの際は、英国政府とスコットランドの間で合意がなされ、ウェストミンスター議会は、スコットランド議会に対してレファレンダムをするための立法を行う権限を時限的に与える法律を可決した（セクション30オーダー）。

スコットランド国民党の党首であるニコラ・スタージョンは、2020年に第二回目のレファレンダムを行うことを主張していた。しかし、当時の首相であったボリス・ジョンソンは、2014年のレファレンダムは「世代に一度」の機会であるということで、2014年の際のようにセクション30オーダーを与えることを拒否した。2022年、スタージョンは第二次レファレンダムを行う法案をスコットランド議会に発表した。しかし、英国政府は合意せず、1998年スコットランド法にのっとり、スコットランドの最高法務官は、最高裁にこの問題を諮った。

2022年11月23日、最高裁はこの問題について判断を下し、スコットランド議会は、ウェストミンスター議会の合意なしに、スコットランドの独立に関するレファレンダムを実施するための立法をすることはできないとした<sup>(14)</sup>。最高裁によれば、レファレンダムは諮問的ではあるものの、もし独立を肯定する投票結果が出た場合、事実上英国政府はその結果を尊重せざるを得ないことから、その憲政上持つ意味は大きい。英国政府

---

(14) REFERENCE by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of Schedule 6 to the Scotland Act 1998 [2022] UKSC 31.

がスコットランドの一国家としての独立を認めることは、スコットランドとイングランドとの間の連合が終了し、かつウェストミンスター議会の主権はそれ以後スコットランドにはもはや及ばないことを意味する。したがって、スコットランドが独立すべきか否かを問うレファレンダムの実施は、連合に関する事項およびウェストミンスター議会に関する事項として、中央に留保された事項に属し、したがってスコットランド議会が有する被移譲権限には属さない<sup>(15)</sup>。さらに、最高裁によれば、英国がスコットランドに対して同レファレンダムの実施を認めないことは、民族自決権に関する国際法に違反するものではない。なぜなら、スコットランドは民族自決権が適用される海外植民地などではなく、むしろ、英国憲法下では、補完性原理が支配するdevolution制度のもと、極めて多くの権限がスコットランドに移譲されているからである<sup>(16)</sup>。

同最高裁判決を受けて、スコットランド議会は、第二回スコットランド独立レファレンダムを実施する立法を行う「法的」権限を有しないことが明らかになった。しかし、この最高裁判決により、スコットランド独立問題が解決したわけではない。ニコラ・スタージョンは、同判決を民主主義の否定として非難し、次回の総選挙を、スコットランドの独立を問う「事実上のレファレンダム」とするとしている<sup>(17)</sup>。仮に最高裁の判断する通りウェストミンスター議会在が、スコットランド独立を問う第二回レファレンダムの立法について許可を与えるべき法的義務は存在しないとしても、過去の総選挙と同様、独立をマニフェストの全面に掲げるスコットランド国民党をスコットランド国民が今後繰り返し選出し続けるならば、その事実がウェストミンスター議会に与える政治的意義とプレッシャーは、同判決によって減少するどころか、かえってより強力になる可能性もある。

#### 4. 結びにかえて

Brexitが未完成の手續であるように、英国憲法は未完成の憲法である。今後EUと英国がどのような関係を構築していくのかについて、さまざまな選択肢がありうる。今後EUとは別の途を行くのであれば、これまでEUが保持していた極めて多くの権限をどのように国内で分配していくかについても、今後の議論を待つ必要がある。英国憲法もま

---

(15) Ibid 25-30.

(16) Ibid 30-34.

(17) BBCニュース、2022年11月23日 <https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-63730653> (2023年1月9日最終アクセス)

た、引き続き変遷の途上にある。バジョットが議院内閣制について説き、ダイシーが議会主権を説いた19世紀と比べて、とりわけ1970年代に欧州共同体に加盟して以来、英国の憲法制度は大きく変化した。レファレンダムの使用、グッド・フライデー合意、そしてdevolution制度の発足は、欧州共同体への加盟後に起こったことである。一部の離脱派の思惑に反して、Brexitがタイムマシンのように英国を1960年代に戻すことができないのはこのためである。こうしたタイムトラベルの強行は、1970年代以降形成されてきた多層的で繊細な現在の憲法制度全体を破壊しかねない。

Brexit自体、21世紀の変容した英国憲法の産物である。多政党制への移行によって不安定になった内閣と議会の関係は、離脱の是非といった党派を超えた問題に直面して、よりドラスティックな解決策を必要とする。多くの政治家が予想しなかった離脱という結論に直面して、内閣と議会の関係はさらに不安定になった。地域主義の台頭による小選挙区制の変容により、地域間の意見対立はウェストミンスター議会にも持ち込まれた。Brexitをめぐる内閣と議会の不安定な関係は、世紀の二大重要判決とされる、ミラー第一および第二判決による司法の積極的判断も生み出した。しかし、結果として得られた離脱合意は、英国側にとって満足できるものではなく、今も再交渉の試みは続いている。

離脱派がどのような過去を取り戻したいとしても、Brexitは人々の記憶を書き換えることができない。現在の形でのdevolution制度が発足して20年以上経ち、独自の議会・政府、そしてそのための独自の選挙が行われるスコットランド、ウェールズ、そして北アイルランドでは、ウェストミンスター議会のそれとは異なる、独自の政治的プラットフォーム、独自の政治アジェンダが存在する。こうしたdevolution政治プロセスを通じて形成された固有のスピリットやアイデンティティは、欧州共同体加盟前のそれとは異なるものである。離脱による実質的な議会主権の復活は、イングランドの離脱派にとっては自由と柔軟性を意味するのに対し、スコットランド国民その他の少数国民にとってはEUによる支配がイングランドによる支配にとって代わるとともに、EUの一員として享受していた人と物の自由な移動が失われ、ビジネスチャンスがより限定されることを意味する。

非対称という特色を持った英国のユニークなdevolution制度により、イングランドには独自の政府・議会が存在しない。そのため、多数国民であるイングランド国民にとっては、devolution制度が徐々に蓄積した、人々間の共通知識や共通理解の地域ごとの差異は、直感的に理解しにくい事実かもしれない。少数国民とイングランド住民との間の否定できない温度差に直面して、英国政府と議会は、Brexitを達成するために、中央

集権的傾向の強いunionismに訴えた。EUという存在を前提にして構築されたdevolution制度であったが、EUから離脱した今、連合は解体してしまうのか、それともEU抜きに新たな協働の枠組みを構築し直せるのか。もし新たな協働の枠組みが可能であるとすれば、連邦制度的になるのか、中央集権的になるのか、Brexitが明らかにした多くの憲法的課題を含め、解決していくべき事柄は山積している。Brexitが英国の‘the constitutional moment’ となりうるかは、歴史の判断にゆだねなければならない。

(にしがい こなつ ノーサンプトン大学 Senior Lecturer in Law)

キーワード：英国憲法／Brexit／EU／devolution／英国地方自治